

AJAN VÄÄJÄÄMÄTÖN KULUMINEN – EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN RATKAISUN A JA S VAIKUTUS SUOMEEN YKSIIN TULEVIEN LASTEN PERHEENYHDISTÄMISEEN

THE INEXORABLE PASSAGE OF TIME – THE IMPACT OF THE ECJ RULING A AND S ON THE FAMILY REUNIFICATION OF UNACCOMPANIED MINORS ARRIVING TO FINLAND

Atlas Saarikoski¹

Helsinki Law Review, 1/2019, pp. 56–91

© 2019 Pykälä ry, Mannerheimintie 3 B, 5th floor, 00100 Helsinki, Finland, and the author.



Hakusanat:

Eurooppaoikeus, syrjintä, perheenyhdistäminen, perhe-elämän suoja, lapsen edun ensisijaisuus, yksin maahan tulevat lapset, edellytys lapsen alaikäisyydestä

Keywords:

European law, discrimination, family reunification, best interest of the child as a primary consideration, unaccompanied minor, attaining the age of majority

Abstract

On 12 April 2018, the European Court of Justice (ECJ) ruled that refugee children have the right to be reunited with their parents when they enter a Member State as minors and attain the age of 18 during their asylum procedure. The ECJ judgment forced Finland to amend its Alien Act according to which unaccompanied children lose their right to be united with their parents if they turn 18 before the family reunification decision is made.

According to the newly accepted Finnish government proposal, the right to family reunification of an unaccompanied child arriving to Finland will differ depending on the child's residence permit. This article asks whether such practice is discriminatory. To answer the question, the article examines the requirement of minority set in Finnish Aliens Act in light of the recent practice of the ECJ and the ECtHR.

The argument is that the legal status and the obstacles for enjoying family life of unaccompanied children with different residence permits are rather similar. Therefore, the different treatment enabled by the newly amended Aliens Act discriminates children with weaker residence permits who lose their right to family reunification without an acceptable reason.

Unaccompanied children can only enjoy their right to family life through family reunification. Their vulnerable position and the State's obligation to primarily consider the best interest of the child in all actions concerning children also play a decisive role. The article concludes that guaranteeing an effective right to family reunification for all unaccompanied children is most in line with fundamental rights, human rights and EU law.

1 Kirjoittaja opiskelee Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Artikkelin perustuu osin kirjoittajan notaariryhmän. Kirjoittaja kiittää sydämellisesti kaikkia kirjoitustyössä kannustaneita!

I. JOHDANTO – YKSIN MAAHAN TULEVAT LAPSET

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) antoi 12.4.2018 ratkaisun asiassa A ja S vastaan *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*², jolla se vahvisti pakolaisaseman saaneen alaikäisen lapsen oikeuden perheenyhdistämiseen niissäkin tapauksissa, joissa lapsi on ehtinyt täyttää 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikana. Oikeustapauksessa oli kyse Eritreasta kotoisin olevasta A:n ja S:n tyttärestä, joka oli tullut Alankomaihin yksin alaikäisenä hakemaan turvapaikkaa. Tytär täytti 18 vuotta oleskelulupaprosessinsa aikana. Alankomaat myönsi hänelle oleskeluluvan, ja hän haki perheenyhdistämistä vanhempiensa ja kolmen alaikäisen veljensä kanssa. Alankomaat hylkäsi hänen perheenyhdistämishakemuksensa, koska hän oli täysi-ikäinen perheenyhdistämishakemuksen jättämisaikana.³

EUT vastasi tapauksessa Haagin alioikeuden pyytämään ennakkoratkaisupyyntöön EU:n perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) alaikäisyysedellytyksen tulkinnasta. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on sallittava lapsen vanhempien maahantulo ja maassa oleskelu perheenyhdistämisen perusteella ”jos pakolainen on *ilman huoltajaa tuleva alaikäinen*”.⁴ Oikeus ei ole riippuvainen jäsenvaltioiden harkintavallasta.⁵

Lapsen on direktiivin mukaan oltava alle 18-vuotias saadakseen vanhempansa luokseen, mutta EUT joutui pohtimaan, mikä päivämäärä ratkaisee sen, onko lapsi alaikäinen: onko hänen oltava alle 18-vuotias, kun hän tulee yksin maahan, kun hän hakee turvapaikkaa vai päivänä, jolloin hakemus ratkaistaan? EUT vahvisti, että ratkaiseva päivä on oleskeluluvan hakemisen päivä.⁶ Tuomioistuimen mukaan yksin maahan tullut lapsi on perheenyhdistämisen näkökulmasta lapsi riippumatta hänen oleskelulupahakemustensa käsittelyajasta.⁷ Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Yves Bot kehotti tuomioistuinta ottamaan huomioon ”ajan vääjäämättömän

kulumisen” sellaisen henkilön elämässä, joka ehtii tulla täysi-ikäiseksi turvapaikkahakemuksensa käsittelyn aikana ja pakolaisaseman saatuaan haluaa saada vanhempansa luokseen.⁸

Yksin Eurooppaan tulevien lasten perheenyhdistäminen liittyy tuhansien lasten perhe-elämän suojan turvaamiseen.⁹ Oikeus saada vanhemmat luokseen perheenyhdistämisen kautta toteutuu Suomessa yksin maahan tulleiden lasten kohdalla harvoin.¹⁰ Perheensä luokseen saaneiden lasten määrä on lähes olematon suhteessa Suomeen viime vuosina yksin tulleiden lasten määrään.¹¹ Lähes kaikki yksin tulleet lapset jäävät uuteen maahan vailla vanhempiaan.

EUT:n ratkaisu on Suomea velvoittava eurooppaoikeuden ensisijaisuuden takia.¹² Ratkaisun jälkeen Suomen ulkomaalaislain (2004/31, UlkL) 38.1 §:n alaikäisyysedellytys oli ristiriidassa perheenyhdistämisdirektiivin kanssa, sillä UlkL 38.1 §:n mukaan alaikäisen perheenkokoajan oli oltava alaikäinen vielä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistiin. Saadakseen vanhempansa luokseen on lapsen oli siis Suomessa oltava alaikäinen pidempään kuin miten EUT ratkaisussaan tulkitsi perheenyhdistämisdirektiiviä.

Ulkomaalaislain alaikäisyyskriteerin muuttamiseksi on tämän artikkelin kirjoittamisen aikana annettu ensin luonnos hallituksen esityksestä¹³ ja tämän jälkeen hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi.¹⁴ Artikkelin viimeistelyn viime hetkinä, 27. helmikuuta 2019, eduskunta äänesti ulkomaalaislain muutoksesta, ja hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiesityksen äänin 145 – 33.¹⁵

EUT:n ratkaisun A ja S turvaama oikeus perheenyhdistämiseen 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikana täyttävillä lapsilla ei tule koskemaan kaikkia yksin Suomeen tulevia lapsia. Jatkossa

2 Tuomio 12.4.2018, A ja S vastaan *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, EU:C:2018:248.
3 A:n ja S:n tytär oli hakenut turvapaikkaa 26.2.2014 ja täyttänyt 18 vuotta 2.6.2014. 21.10.2014 hänelle oli myönnetty turvapaikka viideksi vuodeksi turvapaikkahakemuksen jättämisestä lähtien. 23.12.2014 tytär oli jättänyt perheenyhdistämishakemuksen, joka hylättiin 27.5.2015 sillä perusteella, että tytär oli ollut täysi-ikäinen hakemuksen jättämisaikana. C 550/16, kohta 20–23.
4 Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22.9.2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, EUVL L 251, s. 12, 10 artikla, 3 kohta, a alakohta, kursiivi lisätty.
5 C 550/16, kohta 34.
6 Tuomioistuimen ratkaisu ei ota huomioon tilanteita, joissa lapsi saapuu jäsenvaltioon alaikäisenä, mutta ei pysty hakemaan turvapaikkaa ennen kuin hän on täyttänyt 18 vuotta, ja menettää näin oikeutensa perheenyhdistämiseen. Ratkaisu ei ole lapsen oikeuksien kannalta paras mahdollinen ottaen huomioon vaikeudet, joita turvapaikanhakijat kohtaavat rajoilla pyrkiessään hakemaan turvapaikkaa tai/ja kun he joutuvat säilöönnetuiksi. Ecre 2018, s. 9.
7 Tuomioistuimen ratkaisu kiteytyy tuomion kohtaan 64: ”[K]olmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka oli alle 18-vuotias saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turvapaikkahakemuksen tässä valtiossa mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tulee täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema, on pidettävä tässä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä.” C 550/16, kohta 64.

8 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (2017:824), johdanto, kohta 3. EUT:n ratkaisu C-550/16 oli julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukainen.
9 Vuonna 2015 Euroopan unionin alueelle saapui 95 000 yksin tullutta lasta. Sitten yksin tulevien lasten määrä on vähentynyt, mutta edelleen vuonna 2017 unionin alueelle saapui 32 000 lasta ilman perhettään. Eurostat EU:n tilastopalvelu/ Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data. Lukumäärät pyöristetty seuraavaan tuhanteen.
10 Vuonna 2017 yhdeksäntoista kansainvälistä suojelua saaneen huoltajaa sai Suomeen oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Vain kaksi lasta, jotka olivat saaneet oleskeluluvan muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella, sai perheensä luokseen. 9/2018 mennessä 20 kansainvälistä suojelua saanutta lasta oli saanut huoltajan luokseen. Sen sijaan yksikään muun oleskeluluvan saanut ei saanut myönteistä perhesidepäätöstä. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu: päätökset/oleskelulupa/ensimmäinen oleskelulupa Suomeen/perhe/kv. suojelua saaneen huoltaja ja muun ulkomaalaisen huoltaja.
11 Vuonna 2015 3000 yksin tullutta alaikäistä jätti oleskelulupahakemuksen Suomeen. Vuonna 2016 määrä oli 292, vuonna 2017 142. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu: hakemukset/kansainvälinen suojelu/turvapaikkahakemukset/2015/2016 ja 2017.
12 Raitio 2016, s. 223. Eurooppaoikeuden ensisijaisuuden periaatetta on viime aikoina myös haastettu. Esimerkiksi Ajos-tapauksessa Tanskan Højesterett nousi vastustamaan EUT:n ennakkoratkaisupyyntöä tulosta, jonka mukaan Tankan lainsäädäntö oli EU-oikeuden vastaista. Ks. Madsen et al. 2017, s. 140–150.
13 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (luonnos), 5.10.2018.
14 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 273/2018 vp, annettu 5.12.2018.
15 www.eduskunta.fi -> valtiopäiväasiat ja -asiakirjat -> HE 273/2018 vp. Ks. myös PTK 166/2018 vp, s. 3–4.

yksin maahan tulevan lapsen perheenyhdistämisoikeuden säilyminen riippuu siitä, minkälaisen oleskeluluvan lapsi saa. Oikeus säilyttää lapselle kuuluva perheenyhdistämisoikeus oleskelulupaprosessin aikaisesta täysi-ikäistymisestä huolimatta on ulkomaalaislain muutoksen myötä annettu kansainvälistä suojelua saaville lapsille, eli lapsille, jotka saavat turvapaikan tai toissijaista suojelua, mutta ei lapsille, jotka saavat oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Osa yksin tulleista lapsista katsotaan jatkossa lapsiksi siihen asti, että heidän vanhempiensa oleskelulupapäätös on tehty – osa menettää lapsille kuuluvat oikeudet täyttäessään 18 vuotta oman tai vanhempiensa oleskelulupaprosessin aikana.

Tämän metodiltaan lainopillisen¹⁶ työn keskeinen kysymys on, onko yksin maahan tulleiden lasten asettaminen keskenään eri asemaan syrjinnän kiellon vastaista, ja toisaalta minkälainen lainsäädäntöratkaisu ottaisi huomioon lapsen edun ensisijaisuuden ja turvaisi parhaiten lasten perhe-elämän suojaa. Työn aineisto koostuu EUT:n ratkaisusta *A ja S*, hallituksen esitysluonnoksesta ja hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi. Käyn työssä läpi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja EUT:n viimeaikaista syrjintää koskevaa oikeuskäytäntöä, jonka pohjalta vastaan tutkimuskysymykseen. Yksin maahan tulevan lapsen perheenyhdistämiseen liittyy keskeisesti perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Näiden käsitteiden lisäksi esittelen pääpiirteittäin oikeudellisesti pirstaloituneen kentän, johon perheenyhdistämisoikeus Euroopassa sijoittuu. *A ja S* -ratkaisun perustelujen jälkeen tarkastelen ulkomaalaislain alaikäisyyskriteerin muutosta. Syrjintää koskevassa luvussa pohdin, onko perheenyhdistämisoikeuden liittäminen lapsen oleskelulupaperusteeseen erilaista kohtelua, jolla on hyväksyttävä päämäärä, vai onko lasten asettaminen keskenään eri asemaan syrjintää.

Rajaan työn ulkopuolelle pääosin muut ulkomaalaislakiin viime vuosina tehdyt muutokset, kuten toimeentuloedellytyksen laajenemisen koskemaan myös lapsia.¹⁷ On kuitenkin tärkeä panna merkille, että ulkomaalaislakia on kiristetty useaan otteeseen 2010-luvulla¹⁸, ja muutokset vaikuttavat yhdessä lasten perhe-elämän suojan toteutumiseen. Muutosten vaikutukset tulevat kokonaisuudessaan tarkasteltavaksi arvioitaessa Suomen kansainvälisten veloitteiden täyttymistä esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59/1991, LOS) tai

16 Hirvonen 2011, s. 21–26.

17 1.7.2016 asti voimaan myös lapsia koskeva perheenyhdistämisen toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytys koskee yksintulleista lapsista toissijaista suojelua ja oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä saaneita lapsia. Ainoastaan turvapaikan saaneet lapset on vapautettu edellytyksestä, jos he saavat perheenyhdistämishakemuksen vireille kolmen kuukauden sisällä turvapaikan saamisesta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ”alikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys”. PeVL 27/2016 vp. Sormusen mukaan toimeentulo vaatimuksen laajentaminen oli ongelmallinen muutos perhe-elämän suojan kannalta: vuonna 2016 säädetyt ulkomaalaislain rajoitukset eivät täyttäneet perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Sormunen 2017, s. 387–408.

18 Ks. perheenyhdistämisen kiristysten vaikutuksista Hiitola et al. 2016 tai Miittinen et al. 2016.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990, EIS) osalta. EIS edellyttää, että sen turvaamat oikeudet ovat käytännöllisiä ja tehokkaita.¹⁹

Myös *A ja S* -ratkaisun taannehtivuus on tämän työn ulkopuolelle jäävä tärkeä kysymys, jota tulisi tutkia tarkemmin. Peers huomauttaa, että koska EUT ei rajoittanut ratkaisunsa vaikutuksia ajallisesti, ei direktiivin tulkintakysymys rajoitu vain ratkaisun jälkeiseen aikaan. Siksi oikeus perheenyhdistämiseen turvata myös niille yksin tulleille lapsille, jotka ovat menettäneet tämän oikeuden ennen ratkaisun voimaantuloa.²⁰

Tämä artikkelia on kirjoitettu samanaikaisesti ulkomaalaislain alaikäisyyskriteeriä koskevan lainvalmisteluprosessin kanssa ja artikkeli on toimitettu vaalikauden lopulla, ulkomaalaislakia koskevan asian eduskuntakäsittelyn edelleen vireillä ollessa. Artikkelin julkaisuprosessin aikataulu on asettanut reunaehdoja sille, mihin saakka lainmuutosprosessin vaiheet on voitu ottaa tässä artikkelissa huomioon.

2. PERHE-ELÄMÄN SUOJA PERUS- JA IHMISOIKEUTENA JA LAPSEN ETU

Perheenyhdistämisen oikeusperusta on kansallisesti ja kansainvälisesti suojattu oikeus perhe-elämän suojaan.²¹ Perhe-elämän suojaan sisältyy perheen yhtenäisyyden periaate.²² Perhe-elämän suoja suoja perheitä viranomaisen mielivaltaiselta puuttumiselta perhe-elämään.²³ Lapsilla on EIT:n oikeuskäytännön mukaan vanhempiensa pysyvä perheside²⁴, jonka katkeaminen on poikkeus.²⁵ Sopimusvaltiolla on myös positiivinen velvollisuus ylläpitää lapsen suhdetta vanhempiinsa, kuten EIT:n tuore tapaus *Jansen v. Norja* vahvisti.²⁶

Perhe-elämän suoja turvaavan EIS 8 artiklan²⁷ tulkinna punnitaan yksilön oikeutta viettää perhe-elämää ja toisaalta yhteiskunnan etua.²⁸ EIS 8 artikla ei merkitse ”yleistä velvoitetta

19 “The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective.” *Airey v. Ireland*, kohta 24.

20 Peers 2018.

21 Perhe-elämän suoja on perus- ja ihmisoikeutena turvattu Suomen perustuslain 731/1999 (PL) 10 §:ssä, EIS 8 artiklassa, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2012/C 326/02 (EUVL C 326, s. 391, myöhemmin POK) 7 artiklassa. Perheenyhdistämisestä ks. Sormunen 2017, s. 399–400.

22 Palander 2018, s. 397.

23 Heikkilä – Hirvelä 2017, s. 757–758.

24 *Berrehab*, kohta 21.

25 *Gül*, kohta 5.

26 *Jansen v. Norja*, kohta 104.

27 8 artiklan merkityksestä ulkomaalaisoikeudessa, ks. Pellonpää et al. 2012, s. 680–688 ja Ecre 2016, s. 11. EIS:n turvaamien oikeuksien rajoittamisesta ja valtion harkintamarginaalista, ks. Pellonpää et al. 2012, s. 299 ss.

28 Perinteiselle oikeudelliselle tulkinnalle, jossa yksilön oikeus viettää perhe-elämää ja yhteiskunnan etu nähdään vastakkaisina, olisi myös löydettävissä perus- ja ihmisoikeusoikeusmyönteisempi tulkinta, jossa yhteiskunnan etu olisi turvata yksilöiden perhe-elämän suoja.

valtioille kunnioittaa aviopuolisoiden asuinpaikan osalta tekemää valintaa ja hyväksyä maan kansalaisuutta vailla olevan puolison maahanmuutto”.²⁹ Mikäli henkilöillä on este viettä perhe-elämää kotimaassaan, valtiolle saattaa kuitenkin syntyä velvollisuus turvata perhe-elämän vietto myös alueellaan.³⁰ Perheenyhdistämisoikeutta rajaa valtioiden suvereeni oikeus päättää, ketkä pääsevät niiden rajojen sisäpuolelle. Tätä suvereenia valtaa rajaavat puolestaan ihmisoikeudet, perheenyhdistämisen osalta erityisesti perhe-elämän suoja.³¹

Euroopan unionin oikeudessa POK 7 artiklassa turvattu perhe-elämän suoja konkretisoituu perheenyhdistämisdirektiivissä. Direktiivi takaa oikeuden perheenyhdistämiseen subjektiivisena oikeutena pakolaisaseman saaneille henkilöille, jotka täyttävät direktiivin edellytykset perheenyhdistämiselle.³² Toissijainen suojelu on rajattu perheenyhdistämisdirektiivin ulkopuolelle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston määrätelmädirektiivin (2011/95/EU) perheenyhdistämisartikla koskee puolestaan sekä pakolaisaseman saaneita että toissijaista suojelua saavia.³³ Vaikka toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämisoikeuden täsmentäminen on artiklassa jätetty kansallisen oikeuden varaan, velvoittaa säännös soveltamaan EU:n perusoikeuksia³⁴ kun toissijaista suojelua saavan perheenyhdistämisestä päätetään.³⁵

Suomessa yksin maahan tuleville lapsille myönnetään usein oleskelulupa UlkL 52 §:n perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä.³⁶ Kyseisen kansallisen oleskeluluvan osalta

perheenyhdistämisoikeus määräytyy suhteessa perustuslain 10 §:n turvaamaan perhe-elämän suojaan ja Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin, erityisesti EIS 8 artiklan soveltamiskäytäntöön, ei suhteessa EU-oikeuteen.

Yksin maahan tulevien lasten perheenyhdistämisessä on korostetusti kyse lapsen edusta. Hakalehto ja Sovela toteavat lapsen edun toteutuvan ratkaisussa, ”kun se toteuttaa kaikki lapselle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet”.³⁷ Lapsen oikeudet turvaavat lapselle erityisaseman ulkomaalaisoikeudessa.³⁸ Hakalehdon ja Sovelan mukaan ”maahanmuuton kontrolliin liittyville näkökohdille ei voi lähtökohtaisesti antaa lapsia koskevassa päätöksenteossa täysin samanlaista merkitystä kuin pelkästään aikuisia koskevissa ratkaisuisa”.³⁹ Maahan yksin tulevien lasten oikeussuojan tarve on erityisen korostunut, sillä heillä ei ole vanhempia turvanaan. Lapsen edun ensisijaisuus rajaa perhe-elämän suojan lailla valtion suvereenia valtaa päättää perheenyhdistämisestä.

3. PERHEENYHDISTÄMISOIKEUDEN PIRSTALOITUMINEN EUROOPASSA

3.1 Perheenyhdistämisdirektiivin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen suhde

EUT ottaa *A ja S* -ratkaisussa kantaa vain pakolaisaseman saaneisiin lapsiin, sillä tuomioistuimelta pyydettiin tulkintaa perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta, ja tuomioistuin vastaa vain siihen oikeudelliseen kysymykseen eurooppaoikeuden sisällöstä, josta siltä pyydetään tulkintaa. Ratkaisun oikeudellisen päättelyn laajentamista muihin vastaaviin tilanteisiin, joissa lapsi ehtii hallinnollisen prosessin aikana täyttää 18 vuotta ja menettää lapselle kuuluvat oikeutensa, on tosin esitetty.⁴⁰ Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vedota siihen, että perheenyhdistämisdirektiivi koskee vain pakolaisasemaa ja muuttaa lainsäädäntöään *A ja S* -ratkaisun mukaiseksi vain

29 *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 68.

30 *Ibid.* Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos henkilö ei voi palata kotimaahansa esimerkiksi vainon tai väkivallan uhan vuoksi. Palander tulkitsee EIT:n muotoilemaa ns. *elsewhere*-periaatetta kääntäen: ”[J]os perhe-elämää ei voi turvallisesti viettää muualla, on valtiolla positiivinen toimintavelvoite edistää perheenyhdistämistä ja sallia se alueellaan.” Palander 2017.

31 Palander 2018, s. 397.

32 C 550/16, *A ja S*, kohta 43 ja 54.

33 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13.12.2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu), EUVL L 337, s. 9. Määrätelmädirektiivin 23 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että perheen yhtenäisyys voidaan säilyttää” ja että niillä kansainvälistä suojelua saavien henkilön perheenjäsenillä, jotka eivät itse voi saada suojelua, on oikeus hakea oleskelulupaa.

34 POK 24 artiklan 3 kohdan mukaan ”jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista”. POK 24 artiklan 2 kohdan mukaan ”kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”. Ks. myös Lodder 2014, s. 148.

35 Perusoikeuskirjan säännökset ovat velvoittavia silloin, kun oikeuskysymys kuuluu unionin oikeuden alaan. Raitio 2016, s. 327.

36 Vuonna 2016 oleskeluluvan sai muulla perusteella 883 yksin maahan tullutta lasta. Heistä 867 sai oleskeluluvan UlkL 52 §:n mukaan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Vuonna 2017 vastaavat luvut olivat 68 ja 65. Maahanmuuttoviraston vastaus sähköpostitiedusteluun 9.5.2018. UlkL 52 §:n mukaan ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.”

37 Hakalehto – Sovela 2018, s. 408. LOS 3(1) artikla velvoittaa ottamaan huomioon lapsen edun kaikessa toiminnassa. LOS:ssa turvataan lapsen oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan (7 artikla). LOS:n mukaan lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi jos se on lapsen edun mukaista (9 artikla). Edelleen lapsen tai hänen vanhempansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltion saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti (10 artikla). Sopimusvaltioiden on myös ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin taatakseen, että pakolaisen asemaa anova lapsi tai lapsi, jota pidetään pakolaisena, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suoja (22 artikla). Sormunen käsittelee vuonna 2016 säädettyjen ulkomaalaislain kiristysten vaikutusta lasten perus- ja ihmisoikeuksiin Lakimies-lehden artikkelissaan 3–4/2017. Sormunen 2017. Ks. myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti CRC/C/GC/14, kohta 4.

38 Ks. esim. Lapsen oikeuksien komitean ja siirtotyöläisten oikeuksia käsittelevän komitean yhteinen yleiskommentti nro 3(2017) ja 22(2017), kohta 11: ”States should ensure that children in the context of international migration are treated first and foremost as children.”

39 Hakalehto – Sovela 2018, s. 448.

40 Ecre 2018, s. 9.

pakolaisaseman saaneiden lasten osalta.⁴¹ Tämä johtanee entistä suurempiin eroavaisuuksiin eri jäsenvaltioiden perheen yhdistämiskäytännöissä.

Tapaus *A ja S* osoittaa myös, kuinka EU-oikeus voi periaatteessa vaikuttaa suoraan jäsenvaltioiden sopimusvastuuseen EIT:n edessä. EU-oikeuden velvoittamat lakimuutokset voivat jopa johtaa EIS:n sopimusvelvoitteiden rikkomiseen, mikäli lasten oikeutta perhe-elämään ei jäsenvaltioissa turvata yhdenvertaisesti. EU ei kuitenkaan voi vastata EIT:n edessä mahdollisesta EIS:n rikkomisesta, vaan EU:n jäsenvaltio joutuu sen tekemään EIS:n sopimusvaltiona, vaikka se olisi tehnyt lakimuutokset EU-oikeuden ensisijaisuuden velvoittamana. EIT on kuitenkin toistaiseksi ollut pidättyväinen arvioimaan Euroopan unioniin liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä.⁴²

EU:n perusoikeusjärjestelmä on kytketty EIS:n tulkintaan.⁴³ Perheen yhdistämisdirektiivin suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamaan perhe-elämän suojaan on täsmennetty useita kertoja. Vain muutama vuosi perheen yhdistämisdirektiivin voimaantulon jälkeen EUT ratkaisi kumoamiskanteen, jonka mukaan direktiivi oli EIS 8 artiklan vastainen. EUT:n mukaan direktiivi ei rikkonut EIS 8 artiklaa, sillä sen sallima laaja harkintavalta ei estänyt jäsenvaltioita soveltamasta direktiiviä ”tavalla, joka on perusoikeuksien suojelusta johtuvien vaatimusten mukainen”.⁴⁴ EUT on sittemmin rajannut tätä harkintavaltaa toistuvasti. Ratkaisu *A ja S* sijoittuu joukkoon ratkaisuja, joissa EUT vahvistaa perheen yhdistämisoikeutta täsmentämällä direktiivin tulkintaa. *Chakroun*-tapauksessa EUT vahvisti perheen yhdistämisen sallimisen pääsäännöksi, jonka rajoituksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltio ei saa käyttää harkintavaltaa tavalla, joka on ”vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheen yhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta”.⁴⁵ Direktiivi ei mahdollista jäsenvaltioille harkintavallan käyttämistä tavalla, joka ei kunnioita perusoikeuksia.⁴⁶

Direktiivin tiukkakaan tulkinta ei kuitenkaan ratkaise eurooppalaisen perheen yhdistämisyjärjestelmän epäyhtenäisyyden ongelmaa, joka seuraa siitä, että direktiivi koskee vain pakolaisaseman saaneiden turvapaikanhakijoiden perheen yhdistämistä.

41 Tämä kanta löytyi ulkomaalaislain hallituksen esitysluonnoksesta. Tulkintaa muutettiin lausuntokierroksen jälkeen ja eduskunta hyväksyi 27.2.19 lakiesityksen, jossa *A ja S* -ratkaisun oikeussuoja turvattiin kansainvälistä suojelua saaville lapsille. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (luonnos), 5.10.2018. Ks. myös HaVM 32/2018 vp, s. 8–10. Äänestystuloksesta, ks. PTK 166/2018 vp, s. 3.

42 EU ei ole liittynyt EIS:een, vaikka sen liittyminen on kirjattu EU:n perussopimukseen ja kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat EIS:n sopimusvaltioita. Tästä kiinnostavasta kehityksestä ks. Raitio 2016, s. 319–323.

43 POK 52(3) artiklan mukaan perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat vähintään vastaavia EIS:n turvaamia oikeuksia.

44 Tuomio 27.6.2006, *parlamentti v neuvosto*, C-540/03, EU:C:2006:429, kohta 104.

45 Tuomio 4.3.2010, *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, kohta 43–44 ja Lodder 2014, s. 142.

46 Lodder 2014, s. 131. Perheen yhdistämisdirektiivin soveltamista koskevasta EUT:n ratkaisukäytännöstä tarkemmin ks. *ibid.*, s. 129–157.

EUT:n toivomaa yhtenäistä tulkintaa perheen yhdistämisestä on vaikea saada aikaan ilman yhtenäistä lainsäädäntöä. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden oleskelulupien myöntämis- ja perheen yhdistämiskäytännöt vaihtelevat suuresti. Perheen yhdistäminen on Euroopassa eriytynyt sovellettavan oikeusjärjestyksen mukaan.⁴⁷

3.2 Toissijaisen suojeluaseman jättäminen perheen yhdistämisdirektiivin ulkopuolelle

YK:n pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968, pakolaissopimus) ei kata kaikkia tilanteita, joissa henkilöt tarvitsevat suojaa paettuaan konflikteja toisiin valtioihin.⁴⁸ Euroopassa on siksi luotu toissijaisen suojelun käsite, josta säädetään määritelmädirektiivissä. Direktiivi kattaa ”kaikki henkilöt, jotka ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen palautuskiellon piirissä”.⁴⁹

Euroopassa perheen yhdistämisoikeutta on viime vuosina rajattu erityisesti toissijaisen suojelun kautta.⁵⁰ Toissijaisen suojeluaseman heikompi asema pakolaisasemaan verrattuna on merkittävä este perheen yhdistämisoikeuden toteutumiselle.⁵¹ Perheen yhdistämisdirektiivin oikeuksien laajentamisen koskemaan toissijaisen suojeluaseman saaneita olisi paremmin linjassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa kuin nykytila, jossa perheen yhdistämisdirektiivi turvaa perheen yhdistämisoikeuden vain turvapaikan saaneille.⁵²

Pakolaisasemalla on erityinen suoja kansainvälisessä oikeudessa. Yksin maahan tulevien lasten osalta pakolaisaseman korostuminen perhe-elämän suojan edellytyksenä on kuitenkin ongelmallista. Lapset ovat harvoin toimittajia tai poliitikkoja, joihin kohdistuisi henkilökohtaista vainoa pakolaissopimuksen tarkoittamalla tavalla. Silti lapsilla tulisi olla oikeus perheeseensä. Euroopan muuttoliikeverkoston Yksintulleet-tutkimuksessa todetaan, että on asian luonteesta johtuen harvinaista, että yksin tullut alaikäinen todetaan pakolaiseksi: ”Pakolaisuus edellyttää

47 Palander 2018, s. 359–361.

48 Pakolaiskäsite viittaa ensi sijassa poliittisiin pakolaisiin. Aer 2016, s. 216.

49 *Ibid.*

50 Council of Europe 2017, s. 33–35.

51 Ecre 2016, s. 13.

52 Lodderin mukaan on vaikea oikeuttaa toissijaisen suojelun ulossulkemista perheen yhdistämisdirektiivin piiristä. Hän viittaa EU:n turvapaikkaoikeuden uusimpiin lainsäädäntöinstrumentteihin: menettelydirektiivi tai vastaanottodirektiivi eivät enää tee eroa pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun välillä. Vuonna 2011 säädetyn määritelmädirektiivin tarkoituksena on ollut tuoda kansainvälisen suojelun perusteita toisiaan lähemmäksi. Vuonna 2013 uudelleenlaaditun vastaanottodirektiivin johdanto-osassa perustellaan direktiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan toissijaista suojelua: ”jotta voidaan *varmistaa kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden yhtäläinen kohtelu* ja taata johdonmukaisuus EU:n voimassa olevan turvapaikkasäännöston kanssa”. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, johdanto-osa, kohta 13, kursiviivä lisätty. Lodder 2014, s. 151–154. Ks. myös määritelmädirektiivin johdanto-osa, kohta 39.

yksilöllisiä henkilöön liittyviä uhkia vainotuksi joutumisesta, joita etenkin hyvin pienillä lapsilla ei yleensä ole.”⁵³ Perheen yhdistämisoikeuden kytkeminen pakolaisasemaan rajaa oikeuden perhe-elämään yksin tulevien lasten vähemmistölle. Ulkomaalaisoikeutta onkin kritisoitu paremmin aikuisten kuin lasten oikeuksia suojaavana oikeudenalanana.⁵⁴

Perheen yhdistämisdirektiivi on minimidirektiivi, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tarjota suotuisampaa suojaa perheen yhdistämiselle.⁵⁵ Euroopan komissio julkaisi soveltamisohjeet perheen yhdistämisdirektiiville vuonna 2014. Niissä komissio toteaa, että ”toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta”, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.” Komission mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava EIS 14 ja 8 artikloja: ”Perheen yhdistämiskäytännöt eivät saa olla syrjiviä.”⁵⁶

Vaikka perheen yhdistämisdirektiivi ei koskekaan toissijaista suojelua, on EUT joutunut ottamaan kantaa siihen, miten jäsenvaltioiden on toimittava, kun jäsenvaltio soveltaa direktiiviä myös toissijaista suojelua saaviin henkilöihin. Tällaisessa tilanteessa EUT on viitannut yhtenäisen tulkinnan tarpeeseen ja katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään asiaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön.⁵⁷ Puhtaasti kansalliset oleskeluluvat, kuten UuK 52 §:n oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, jäävät tässäkin tapauksessa EUT:n tulkintavallan ulkopuolelle.

Eduskunnan hyväksymässä ulkomaalaislain muutosesityksessä toissijainen suojelu oli viisaasti sisällytetty muutoksen piiriin pakolaisaseman lisäksi. Valtaosa yksin maahan tulleista lapsista on kuitenkin saanut vuoden 2015 jälkeen oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.⁵⁸ Heidän jättäminen perheen yhdistämisoikeuden ulkopuolelle tarkoittaa sitä, että suuri osa yksintulevista lapsista menettää edelleen oikeuden perheen yhdistämiseen täyttäessään 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikana.

53 Yksintulleet 2009, s. 17.

54 Ks. Thronson 2002 ja Hakalehto – Sovela 2018, s. 431.

55 Lodder 2014, s. 133.

56 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, kohta 6.2. Ks. myös Babicka 2018, joka huomioi, että komissio olisi antamansa soveltamisohjeen kanssa ristiriitaisesti tuomioissa *A ja S* asettanut alaikäisyyden ratkaisevaksi päivämääräksi perheen yhdistämishakemuksen tekemisen päivämäärän.

57 Tuomio 7.11.2018, *K ja B v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, EU:C:2018:877, kohta 67(1).

58 Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu/päätökset/turvapaikkahakemukset/yksintullut alaikäinen.

4. EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN RATKAISUN A JA S PERUSTELUT

A ja S -ratkaisussa EUT tulkitsee perheen yhdistämisdirektiivin 2 artiklan f-alakohdan ”ilman huoltajaa tuleva alaikäinen” -käsitettä. Tuomioistuin toteaa, että direktiivin sanamuodosta voi päätellä ainoastaan, että alaikäinen on alle 18-vuotias, ei suoraan sitä, mikä *ajankohta* on ratkaiseva sen arvioimiseksi, onko henkilö alle 18-vuotias.⁵⁹ Siksi tuomioistuin ratkaisee oikeuskysymyksen muiden tulkintaperiaatteiden avulla. Tuomioistuin korostaa sääntelyn tehokkuuden ja systeemisen tulkinnan lisäksi sääntelyn eurooppaoikeudellista tavoitetta.⁶⁰ Tuomioistuin viittaa ratkaisussa direktiivien tavoitteeseen useasti.⁶¹ Direktiivi on jäsenvaltioita velvoittavaa oikeutta, joka ohjaa jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisoimista. Siksi direktiivien tavoitteilla on korostettu merkitys.⁶²

Perheen yhdistämisdirektiivin tavoite on EUT:n mukaan ”perheen yhdistämisen edistäminen” ja tältä osin ”erityisen suojelun antaminen pakolaisille, erityisesti ilman huoltajaa tuleville alaikäisille”.⁶³ Tuomioistuin huomauttaa, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus käsitellä ”etusijaisina ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jotta heidän erityisen haavoittuva asemansa otettaisiin huomioon”.⁶⁴ EUT viittaa lapsen edun ensisijaisuuden turvaavaan POK 24(2) artiklaan⁶⁵, joka on yhteneväinen LOS 3 artiklan kanssa. Lapsen edun ensisijaisuus on tuomioistuimen mukaan perheen yhdistämisdirektiivin lisäksi myös muiden turvapaikkaa koskevien direktiivien, eli menettelydirektiivin ja määritelmädirektiivin 2011/95, tavoite.⁶⁶ Tuomioistuin laajentaa tässä katsantokantaansa ja ottaa kantaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden lasten perheen yhdistämisoikeuteen, sillä määritelmädirektiivin perheen yhdistämistä koskeva 23 artikla koskee myös toissijaisen suojeluaseman saaneita turvapaikanhakijoita.

59 C 550/16, kohdat 38, 39 ja 49.

60 EUT C 550/16, kohta 48: ”Kysymykseen [–] on vastattava kyseisen direktiivin sanamuodon, rakenteen ja tavoitteen perusteella ja siten, että otetaan huomioon direktiivin lainsäädännöllinen asiayhteys sekä unionin oikeuden yleiset periaatteet.” Eurooppaoikeuden tulkintaperiaatteista Talus – Penttinen 2016, s. 236–244.

61 C 550/16, kohdat 31, 45 ja 58.

62 Direktiiveistä unionin lainsäädäntöinstrumentteina ks. Raitio 2016, s. 204–205.

63 C 550/16, kohta 55.

64 Direktiivin 2013/32 (menettelydirektiivi) 31 artiklan 7 kohdan b alakohta.

65 ”Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” POK 24(2).

66 ”[Menettelydirektiivin, perheen yhdistämisdirektiivin ja määritelmädirektiivin tavoite] on sen varmistaminen, että perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen etu on jäsenvaltioille tosiasiallisesti ensisijainen seikka, kun ne soveltavat näitä direktiivejä.” C 550/16, kohta 58.

Pakolaisaseman myöntäminen pakolaissopimuksen mukaisesti on toteava toimenpide.⁶⁷ Tästä seuraa, että pakolaisasemaan liittyvät oikeudet tulee turvata vähintään kansainvälistä suojaa koskevan hakemuksen hakemispäivästä lähtien.⁶⁸ Tämä on myös EUT:n kanta ratkaisussa *A ja S*.⁶⁹ Julkiasiamies toteaa ratkaisuehdotuksessaan, että jos kaikkia pakolaisasemaan liittyviä oikeuksia ei myönnettäisi taannehtivasti, ”toimittaisiin selkeästi vastoin sellaisen lapsen etua, joka on hakenut turvapaikkaa ennen kuin hän on tullut täysi-ikäiseksi”.⁷⁰

Tuomioistuimien kiinnittää huomiota myös eurooppaoikeuden yhtenäiseen soveltamiseen, tehokkuuteen ja päätösten oikeusvarmuuteen.⁷¹ Unionioikeuden säännöstä on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionissa ja tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja päämäärä.⁷² Yhtenäinen soveltaminen tarkoittaa myös sitä, että jäsenvaltiot eivät saa kiertää direktiivin säännöksiä, sen tavoitteet mukaan lukien, kansallisella lainsäädännöllä tai soveltamiskäytännöllä. EUT korostaa unionin oikeusperiaatteiden mukaista ratkaisua viitatessaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja oikeusvarmuuteen.⁷³

Kiinnostavaa tuomioistuimien perusteluissa on, että tuomioistuimien puuttuu jäsenvaltioiden mahdollisiin tapoihin kiertää perheen yhdistämisdirektiivin tavoite, joka on perheen yhdistämisen edistäminen ja lapsen edun turvaaminen.⁷⁴ Groenendijk ja Guild toteavat, että EUT ei ratkaisussaan keskity abstraktiin oikeusdogmatiikkaan, vaan huomioi tarkkanäköisesti perheen yhdistämisoikeuden soveltamiskäytäntöjen eri tulkintojen käytännön vaikutuksia.⁷⁵ EUT:n kiinnostavimmat perustelut ovatkin reaaliargumentteja, joissa tuomioistuin ottaa huomioon jäsenvaltioiden mahdollisen kurittomuuden eurooppaoikeuden soveltamisessa. EUT kiinnittää huomiota ulkomaalaisoikeutta käsittelevän hallinnon kuormittuneisuuteen

67 Aer 2016, s. 241: ”Pakolaisasemalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa. Tunnustaminen (*inclusion*) merkitsee oikeudellisesti sitä, että valtio vahvistaa turvapaikanhakijan olevan pakolainen. Tunnustamisella on pakolaisasemaan nähden yksinomaan deklaraatiivinen vaikutus, pakolaisasemaa ei perusteta tunnustamistoimella. Pakolaisasemalla ei tarkoiteta siten turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun perusteella.”

68 Ajatusta voidaan viedä pidemmälle ja todeta, että pakolaisasemaan liittyvä erityinen suoja ja oikeudet ovat voimassa siitä lähtien kun henkilö on lähtenyt kotimaastaan. Ks. Punto 2017.

69 C-550/16, kohta 52–57.

70 Julkiasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-550/16, kohta 28.

71 C 550/16, kohdat 41, 55 ja 59.

72 C 550/16, kohta 4. EUT on toistanut tämän soveltamissäännön lukuisissa tuomioissa 1980-luvun alusta lähtien. Ks. esim. tuomio 18.5.2017, *Mossa Ouhrami*, C-255/16, EU:C:2017:398, kohta 38 ja tuomio 18.1.1984, *Ekro*, C-327/82, EU:C:1984:11, kohta 11.

73 Oikeusvarmuuden ja syrjimättömyyden periaatteista EU-oikeudessa ks. Raitio 2016, s. 267–315.

74 C 550/16, kohta 58.

75 Groenendijk – Guild 2018.

ja viittaa turvapaikanhakijoiden tämänhetkiseen määrään Euroopassa. Tuomioistuimien huomauttaa, että aikoina, jolloin kansainvälistä suojaa hakevien määrä on merkittävä, turvapaikkamenettely voi kestää pitkään ja unionin oikeudessa säädetyt määräajat ylitetään. Jos oikeus perheen yhdistämiseen tehdään riippuvaiseksi ajankohdasta, jolloin turvapaikkamenettely päätetään,

”voitaisiin sillä [--] riistää huomattavalta osalta pakolaisia, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ilman huoltajaa tulevana alaikäisinä, mahdollisuus saada tämä oikeus ja se suojele, joka [heille] on tarkoitettu [--] antaa.”⁷⁶

EUT kiinnittää huomiota siihen, että jäsenmaat voivat viivytellä yksin tulevien lasten hakemusten käsittelyssä niin, että he ehtivät täyttää 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikana ja täten menettää oikeutensa perheen yhdistämiseen.⁷⁷ Tuomioistuimien huomauttaa, että oikeus perheen yhdistämiseen ei voi riippua ”kyseessä olevien tilanteiden monitahoisuudesta”, ”toimivaltaisten viranomaisten työmäärästä” tai ”jäsenvaltioiden tekemistä poliittisista valinnoista näiden viranomaisten käyttöön asetettavan työvoiman ja etusijaisina käsiteltävien tapausten suhteen”.⁷⁸ Tulkinta, jonka mukaan oikeus perheen yhdistämiseen tehdään riippuvaiseksi turvapaikkamenettelyn päättämisestä, horjuttaa direktiivien tavoitetta.⁷⁹

Groenendijk ja Guild tulkitsevat tuomioistuimien huomioita varoitukseksi siitä, että tuomioistuimien on tietoinen jäsenvaltioiden direktiivin *mala fide* soveltamiskäytännöistä, jotka mahdollistuvat, jos jäsenvaltio saa itse päättää mikä päivämäärä ratkaisee sen, onko lapsi enää lapsi. Groenendijk ja Guild huomauttavat, että jäsenvaltioille jää vielä mahdollisuus kiertää perheen yhdistämisoikeus *oleskelulupakäytännön soveltamisen kautta*, esimerkiksi myöntämällä toissijaista suojelua pakolaisaseman sijaan.⁸⁰ Groenendijk ja Guild kysyvät, olisiko käytäntö, joka viittaisi jäsenvaltioiden piilotettuun motiiviin kiertää perheen yhdistämisoikeutta, laillinen pakolaisoikeuden mukaan, ja miten direktiivin ja kansallisen oikeuden mahdollistama erilainen kohtelu sopii yhteen perhe-elämän suojaan turvaavan EIS 8 ja syrjinnän kiellon sisältävän 14 artiklan kanssa.⁸¹ Heidän kysymyksensä ovat samansuuntaisia tämän työn tutkimus- kysymyksen kanssa.

76 C 550/16, kohta 57.

77 Ibid., kohta 56–58.

78 Ibid., kohta 56.

79 Ibid., kohta 57–58.

80 Groenendijk – Guild 2018.

81 Ibid.

5. ULKOMAALAISLAIN ALAIKÄISYYSKRITEERI

5.1 Alaikäisyyden määrittely ulkomaalaislaissa

Perheenyhdistämisestä säädetään ulkomaalaislaissa, johon on implementoitu Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivin perheenyhdistämistä koskevat säännökset.⁸² EUT:n ratkaisun myötä UlkL 38.1 §:n edellytys lapsen alaikäisyydestä oli ristiriidassa perheenyhdistämisdirektiivin kanssa. UlkL 38.1 §:ssä oli tähän asti edellytetty, että alaikäisen perheenkokoajan on oltava alle 18 vuotta, kun hänen vanhempansa perhesiteen perusteella myönnetty oleskelulupa ratkaistaan. EUT:n mukaan se, että Alankomaat ei myöntänyt tyttärelle oikeutta perheenyhdistämiseen, kun hän oli täyttänyt 18 jättäessään perheenyhdistämishakemuksen, oli perheenyhdistämisdirektiivin vastaista.⁸³

Eduskunta on tätä kirjoitettaessa juuri äänestänyt lakimuutoksesta, jossa muun muassa UlkL 38 §:ää muutetaan niin, että kansainvälistä suojelua saavien lasten osalta UlkL 38 §:ään lisätään kolmas momentti. Muutoksen myötä kansainvälistä suojelua saavat lapset eivät menetä oikeuttaan perheenyhdistämiseen vanhempiensa kanssa, vaikka he täyttäisivät 18 vuotta haettuaan kansainvälistä suojelua. Lakimuutos ei tätä kirjoitettaessa vielä 2.3.19 ollut tullut voimaan.⁸⁴ Käsittelen tässä kappaleessa ensin ulkomaalaislain alaikäisyydedellytystä, sellaisena kun se on voimassa tällä hetkellä ennen lakimuutoksen voimaan tuloa, ja esittelen sen jälkeen lakimuutoksen sisällön.

Suomessa olevan alaikäisen lapsen perheenjäsen on ulkomaalaislain 37.1 §:n mukaan hänen huoltajansa.⁸⁵ Vain lapsella on oikeus saada huoltajansa luokseen. Kun lapsi täyttää kahdeksantoista, hän menettää lapsen oikeuden saada vanhempansa luokseen.⁸⁶

82 Perheenyhdistämisdirektiivin 5(5) artiklan mukaan perheenyhdistämishakemusta käsitellessään jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun. UlkL:n 6 §:n mukaan lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä "on kiinnitettävä erityistä huomiota". Huomion kiinnittäminen ei ole yhtä vahva lakisääteinen velvoite kuin huomioon ottaminen. Sanamuoto poikkeaa LOS 3 artiklasta, jonka mukaan kaikissa lapsia koskevissa toimissa on "ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu". Hakalehto ja Sovela huomauttavat, että "lapsen oikeus saada etunsa ensisijaisesti huomioon otetuksi on lapselle kuuluva ihmisoikeus, jonka rajoittaminen vaatisi ihmisoikeuksien rajoittamiseen mahdollistavia perusteluja". Hakalehto – Sovela 2018, s. 421. Merkitystä on myös PL 22 §:llä, jonka mukaan "julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen". Perustuslain lapsen oikeuksia koskeva PL 6.3 § "antaa [--] perustan lainsäädännön kehittämiseksi lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi aikuisväestöön nähden". Hallberg 2011, s. 43.

83 "Unionin tuomioistuimella on tässä tilanteessa ainakin kolme vaihtoehtoa, eli se voi katsoa, että määriteltäessä asianomaisen henkilön oikeutta hyötyä direktiivin 2003/86 säännöksistä ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä ratkaiseva on asianomaisen henkilön jäsenvaltion alueelle saapumisen päivämäärä, turvapaikkahakemuksen jättämisen päivämäärä tai vielä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen päivämäärä." Julkisasiamiehen ratkaisu ehdotus tapauksessa C-550/16, kohta 25. UlkL 38.1 § on näitä kaikkia kolmea vaihtoehtoa ankarampi.

84 PTK 166/2018 vp, s. 3–4. Kokoavasti, ks. HaVM 32/2018 vp.

85 Lapsen alaikäiset sisarukset on rajattu määritelmän ulkopuolelle. Perhe-käsitteen kriittistä ks. Nykänen 2008, s. 352–355.

86 Tällöin sovelletaan UlkL 115 §:ää, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle. Luvan myöntämisedellytykset ovat tiukat.

Ulkomaalaislain 38 §:n toinen momentti täydentää 38.1 §:n pääsääntöä. Sen mukaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei voida evätä, "jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen".⁸⁷

Saadakseen vanhempansa luokseen on lapsen siis tähän asti Suomessa tullut olla alle 18-vuotias päivänä, jolloin hänen vanhempansa oleskelulupa perhesiteen perusteella ratkaistaan. Yksin maahan tulevat lapset ovat useimmiten 15–17-vuotiaita.⁸⁸ Oleskelulupa- ja perheenyhdistämisprosessin keston takia lapset ehtivät monesti täyttää 18 vuotta ennen kuin heidän vanhemmilleen on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Prosessi voi laskea menevän vähintään 1,5 vuotta. Jos esimerkiksi lapselle myönnetään 6 kuukauden⁸⁹ jälkeen turvapaikka, on hänellä 3 kuukautta aikaa hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytyksen soveltumista.⁹⁰ Perheenyhdistämisen lakisääteinen käsittelyaika on 9 kuukautta.⁹¹ Käytännössä oleskelulupaprosessit ovat pidempiä.⁹² Näin laskien ei lapsi siis ole saanut olla 16 vuotta vanhempi saapuessaan yksin maahan, jotta hän on voinut ehtiä saada vanhempansa luokseen. Nuoren lapsen kohdalla Maahanmuuttovirasto on puolestaan saattanut katsoa, että lapsi on tahallaan lähetetty yksin maahan ja evännyt perheenyhdistämisoikeuden UlkL 35.2 §:n nojalla.⁹³ Se, että

87 Maahanmuuttoviraston perheenyhdistämistä koskevan ohjeen mukaan merkittävällä viivästymisellä tarkoitetaan yhdeksää kuukautta. Maahanmuuttoviraston ohje. Oleskelulupa perhesiteen perusteella, s. 48. Ohjetta ollaan päivittämässä. Ohje valmistuu "alkuvuonna 2019". Maahanmuuttoviraston vastaus sähköpostitiedusteluun 24.10.2018.

88 Ks. Yksintulleet 2009, s. 6. ja Ecre 2018, s. 4.

89 UlkL 98a §:n mukaiset käsittelyajat ovat 6 kuukautta, 15 kuukautta, 18 kuukautta ja 21 kuukautta, riippuen mm. tarvittavan tutkinta-ajan tarpeesta.

90 UlkL 114.4 §, kohta 1.

91 UlkL 69a §.

92 Sisäministeriön maahanmuuton ja kotoutumisen suuntaa käsittelevän julkaisun 2/2015 mukaan "perheenyhdistämishakemusten käsittelyssä jatkuvana haasteena ovat olleet pitkät käsittelyajat. Lain mukainen enimmäiskäsittelyaika on yhdeksän kuukautta, mutta etenkin edustustoissa järjestettävät suulliset kuulemiset ovat monissa tapauksissa viivästyttäneet asian ratkaisua." Sisäministeriön julkaisu 2015, s. 40.

93 Maahanmuuttoviraston perhesideohjeessa luvussa "Vailla huoltajaa oleva alaikäinen perheenkokoajana" ensimmäisen alaluvun otsikko on "Ns. ankkuri-lapsi ilmiö". Yksin tulevaa lasta koskevan perheenyhdistämisluvun alta ei löydy alalukua, jossa ohjeistettaisiin perheenyhdistämisen turvaamiseen. Ohjeen mukaan "lapsen osoittautuminen ns. ankkurilapseksi ei saa automaattisesti johtaa oleskeluluvan epäämiseen", mutta "alaikäisen perheenkokoajan vanhempien ja muiden perheenjäsenten/omaisten oleskelulupahakemukset voidaan tapauskohtaisesti evätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin nojalla, maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, jos ilmenee, että alaikäinen perheenkokoaja on lähetetty Suomeen siinä tarkoituksessa, että muu perhe voisi myöhemmin seurata perässä". Ohje on ongelmallinen, sillä se kieltää julkilausutusti ainoastaan perheenyhdistämisoikeuden automaattisen epäämisen. Lisäksi lapsen oikeus perheenyhdistämiseen sivuutetaan lapsen näkökulmasta punitiivisellä käytännöllä, jonka ilmeisesti toivotaan yleisestävyyden kautta estävän vanhempia lähettämästä lapsiaan Suomeen. Ohjeessa todetaan, että "julkinen etu edellyttää, että lasten käyttöä maahanmuuton välineenä ehkäistään, mikä on myös lasten edun mukaista." Maahanmuuttoviraston ohje Oleskelulupa perhesiteen perusteella, s. 53–58. Ohje on ristiriidassa LOS 3 artiklan lapsen edun ensisijaisuuden kanssa. Lapsen etua ei tulisi käyttää perustelemaan ratkaisua, joka on lapsen oikeuksien vastainen.

alaikäisenä maahan tullut lapsi saisi perheensä luokseen, on nykyisin mukaan ollut lähes mahdotonta.

Nykyinen UlkL 38.1 §:n alaikäisyysedellytys otettiin ulkomaalaislakiin vuonna 2010, jolloin alaikäisyysedellytystä tiukennettiin. Sitä ennen perheenkokoajan tuli olla alle 18 vuotta vanhempien hakemusten vireilletulopäivänä. Muutosta perusteltiin sillä, että lapsen edun periaate koskisi vain alle 18-vuotiaita, ja kun perheenyhdistäminen koskee myös 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikaan täyttäneitä se "ei aina perustu todelliseen tarpeeseen yhdistää huollossa oleva lapsi vanhempiinsa".⁹⁴ Käsitys on ristiriidassa julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotuksen kanssa, jonka mukaan "perheenyhdistäminen edellyttää riippuvuuden sekä tunne- ja aineellisten siteiden arviointia. Onkin mahdotonta olettaa, etenkin nyky-yhteiskunnassa, että vanhempien ja lasten välinen riippuvuusuhde päättyisi välittömästi, kun lapsi tulee täysi-ikäiseksi, eikä häntä voitaisi siis sen jälkeen enää pitää alaikäisenä lapsena."⁹⁵ Ratkaisuehdotuksessa todetaan, että "olisi unionin lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien vastaista kiistää Eritreasta alaikäisenä jäsenvaltion alueelle saapuneen ja pakolaisaseman saaneen henkilön haavoittuvuus, vaikka tämä olisi ehtinyt menettelyn aikana tulla täysi-ikäiseksi".⁹⁶

Ero nuoren henkilön riippuvuuden ja haavoittuvuuden tulkinnassa on syytä huomioida nyt, kun Suomi muuttaa lainsäädäntöään niin, että jatkossa merkittävä osa yksin maahan tulevista lapsista menettää yhä lapselle kuuluvan perheenyhdistämisoikeuden täyttäessään 18 vuotta. Julkisasiamies korostaa, että (A ja S -)ratkaisu ei tarkoita sitä, että "täysi-ikäisyyden saavuttamisen oikeudellisia vaikutuksia" kiellettäisiin. Sen sijaan tuomioistuimen on mahdollista ulottaa perheenyhdistämisdirektiivin "suojaavien säännösten hyödyt hyvin nuoriin aikuisiin, kun otetaan huomioon perättäiset menettelyt, täysi-ikäisyyden lähestyminen ja perheenyhdistämisen mahdollistamisen mielekkyys".⁹⁷

5.2 Ulkomaalaislain vireillä oleva muutos

A ja S -ratkaisun jälkeen Maahanmuuttovirasto ilmoitti soveltavansa ratkaisua vain yksin tullessiin pakolaisaseman saaneisiin lapsiin.⁹⁸ Tämän artikkelin kirjoittamisen aikana on annettu hallituksen esitys⁹⁹, jossa tehdään ulkomaalaislakiin A ja S -ratkaisun velvoittamat muutokset ja aivan artikkelin kirjoittamisen loppusuoralla eduskunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyneen lakiesityksen.

94 HE 240/2009 vp, s. 24.

95 EUT C 550/16 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapauksessa C-550/16, kohta 56.

96 Ibid., kohta 57.

97 Ibid., kohta 47.

98 Maahanmuuttoviraston vastaus kirjoittajan sähköpostitiedusteluun 27.4.2018: "Maahanmuuttovirasto tulee soveltamaan tuomioistuimen päätöstä pakolaisaseman saaneiden lasten perheenjäsenien hakemuksiin."

99 HE 273/2018, passim.

Hallituksen esitysluonnoksessa perheenyhdistämisoikeuden säilyttäminen säädettiin vain yksin tulleita pakolaisaseman saaneita lapsia koskevaksi poikkeussäännökseksi.¹⁰⁰ Lausuntokierroksen jälkeen oikeus laajennettiin hallituksen esityksessä koskemaan myös toissijaista suojelua saavia lapsia.¹⁰¹ Tämä ratkaisu sai eduskunnan kannatuksen 27.2.2019. Tällöin hyväksytyyn lakiesitykseen mukaan lapset, jotka saavat oleskeluluvan muulla perusteella, ovat jatkossa UlkL:n 38.1 §:n alaikäisyysedellytyksen piirissä. He menettävät perheenyhdistämisoikeutensa, jos he täyttävät 18 vuotta oleskelulupaprosessin tai perheenyhdistämisprosessin aikana.¹⁰²

Lakimuutoksen mukaan pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saaneen lapsen on oltava alaikäinen sinä päivänä, kun hän hakee turvapaikkaa. Lapsen, joka saa oleskeluluvan muulla perusteella, on oltava alaikäinen vielä sinä päivänä, kun hänen vanhempiansa oleskelulupa ratkaistaan, kuten nykyinen UlkL 38.1 § edellyttää. Ajallinen ero kahden päivämäärän välillä voi olla merkittävä.

Kun lakiesitys oli vielä valmistelussa sisäministeriössä, suosittelivat Pakolaisneuvonta ja Suomen Punainen Risti lausunnoissaan perheenyhdistämisoikeuden turvaamista kaikille yksin maahan tuleville lapsille. Pakolaisneuvonta perusteli tätä yhdenvertaisuudella, direktiivin tavoitteella ja lapsen edun mukaisella perhe-elämän suojan toteutumisella. Amnesty kehotti ulottamaan ratkaisun toissijaista suojelua saaviin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomautti, että toissijaista suojelua saaneet lapset joutuvat valittamaan turvapaikkapäätöksistään toimeentulo-edellytyksen vuoksi.¹⁰³

Ulkomaalaislain muutoksessa EUT:n A ja S -ratkaisun edellyttämä muutos toteutetaan lisäämällä UlkL 38 §:ään kolmas momentti:

"Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen

100 A ja S -ratkaisua koskevat muutokset tehdään osana lakiesitystä, joka koskee mm. uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytysten tiukentamista: "Esityksessä ehdotetaan myös toteutettavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 antaman ratkaisun edellyttämät muutokset pakolaisaseman saaneen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevaan sääntelyyn." Lausuntopyyntö 8.10.2018 ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (luonnos), 5.10.2018. Hallituksen esitysluonnoksen asiakirjat ks. Sisäministeriö 2018a.

101 "Lausuntopalautteen perusteella ehdotetun poikkeussäännöksen soveltamisalaa päädyttiin laajentamaan kansainvälistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin." HE 273/2018, s. 26.

102 Lakiesitys ei myöskään koske tilannetta, jossa pakolaisaseman saanut vanhempi hakee ulkomailla olevaa alaikäistä lasta luokseen perheenyhdistämisen kautta. Tällöin edellytetään edelleen, että lapsi on alle 18 vuotta sinä päivänä, jolloin perheenyhdistämishakemus ratkaistaan. Kiitän huomiosta Pakolaisneuvonta ry:n vastaava lakimies Hanna Laaria.

103 Pakolaisneuvonnan, Suomen Punaisen Ristin, Amnesty:n ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. 23.10.2018.

sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.¹⁰⁴

A ja S -ratkaisun edellyttämät muutokset säädettiin siis *poikkeukseksi* nykyisen UlkL 38.1 §:n muodostamaan pääsääntöön.¹⁰⁵ Alaikäisyyttä koskeva pääsääntö jää voimaan ankarampana kuin EUT:n *A ja S* -ratkaisussa eurooppaoikeuden vastaiseksi arvioima tilanne, jossa A:n ja S:n tytär menetti perheenyhdistämisoikeutensa täytettyään 18 vuotta ennen perheenyhdistämishakemuksen tekemistä. Eurooppaoikeuden vastaiseksi todettu pääsääntö jäi näin koskemaan suurta osaa yksin tulevista lapsista. Se on oikeudellisesti mahdollista, koska pääsääntö koskee jatkossa käytännössä UlkL 52 §:n mukaan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneita lapsia, ja kyseisen luvan ollessa kansallinen oleskelulupa, se jää EU-oikeuden kouran ulottumattomiin.

Muutosten säätäminen poikkeussäännöksenä on ongelmallista suhteessa EUT:n kantaan, jonka mukaan perheenyhdistämisen salliminen on *pääsääntö*, jonka rajoituksia on tulkittava suppeasti.¹⁰⁶ Poikkeussäännös sopii myöskin huonosti yhteen sen kanssa, että perheenyhdistämisen edistäminen on EUT:n mukaan perheenyhdistämisdirektiivin *tavoite*.¹⁰⁷ Jäsenvaltiot eivät saa käyttää harkintavaltaansa direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, vastaan.¹⁰⁸ Lisäksi EUT on muistuttanut jäsenvaltioita perhe-elämän kunnioittamisesta, joka on turvattu EIS:ssa ja POK:ssa, ja korostanut, että POK:lla on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.¹⁰⁹ Se, että nykyinen alaikäisyydedellytys jää voimaan pääsääntönä, korostaa EUT:n ratkaisussaan esiin nostamaa ongelmaa jäsenvaltioiden haluttomuudesta noudattaa unionin yhteistä turvapaikkapolitiikkaa. Jatkuvasti kiristyvän maahanmuuttopolitiikan myötä jyrkkä jako lasten perheenyhdistämisoikeudessa voi houkutella viranomaisia myöntämään lapsille yhä vähemmän sellaisia oleskelulupia, jotka tosiasiallisesti mahdollistavat perheenyhdistämisen.¹¹⁰

104 HaVM 32/2018 vp, s. 10–11.

105 Kansainvälistä suojelua saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta ehdotetaan poikkeussäännöstä, jonka mukaan perheenkokoajana alaikäiseksi katsottaisiin se, joka on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi.” HE 273/2018, s. 27.

106 C-578/08, *Chakroun*, kohta 43.

107 C-550/16, kohta 55, ks. myös kohta 58.

108 Ibid.

109 Ibid., kohta 43–44.

110 Maahanmuuttoviranomaisten linjan kiristymistä on arvioitu mm. Turun yliopiston, Åbo Akademin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkimuksessa, jossa tutkijat osoittivat Maahanmuuttolinjan oleskelulupia soveltamiskäytäntöä koskevan linjan kiristyneen vuodesta 2015 vuoteen 2017. Muutos ei tutkijoiden mukaan selity lainsäädännön muutoksilla, vaan syitä voi hakea ”poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentymisen suunnilta”. Saarikkomäki et al. 2018, s. 35.

Tämän välttämiseksi EUT:n oikeusohje alaikäisyyden tulkinnasta tulisikin ulottaa kaikkiin yksin maahan tuleviin lapsiin.

Ulkomaalaislain muutoksen mukaan perheenyhdistämistä on haettava kolmen kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja sain tiedon kansainvälisen suojelun myöntämisestä. Hallintovaliokunta on toisessa yhteydessä huomauttanut, että vastaava toimeentuloedellytykseen liittyvä kolmen kuukauden määräaika ”perheenyhdistämishakemuksen vireillepanoon Suomen ulkomaan edustustossa voi ylittyä esimerkiksi sen johdosta, että jokin edustusto ei kykene tarjoamaan aikoja asiointia varten”.¹¹¹ Ulkomaalaislain käsillä olevan muutoksen yhteydessä hallintovaliokunta ei lausunut kolmen kuukauden määräajasta.¹¹² Ratkaisun *A ja S* mukaan perheenyhdistämisoikeutta koskeva hakemus olisi tehtävä ”*kohtuullisessa ajassa*”, sillä sen mukaan olisi perheenyhdistämisdirektiivin perheenyhdistämisoikeuden tavoitteen vastaista¹¹³, että säännökseen voitaisiin vedota ”*ilman minkäänlaista ajallista rajoitusta*”.¹¹⁴ Tuomioistuimien ehdottaa kolmen kuukauden määräaika, joka ”voi toimia ohjeena siten, että – perheenyhdistämistä koskeva hakemus on *lähtökohtaisesti* tällaisessa tilanteessa esitettävä kolmen kuukauden kuluessa siitä päivästä, jolloin asianomaiselle alaikäiselle on tunnustettu pakolaisasema”.¹¹⁵ Tuomioistuimen muotoilu antaa ymmärtää, että kohtuusarviolle on syytä antaa tilaa. Sitä on niukalti juuri hyväksytyyn lakiesityksen muotoilussa, jossa kolmen kuukauden aikarajasta voidaan ”yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy”.¹¹⁶

Poikkeuksellisen painava syy on lakiesityksessä ainut peruste poiketa aikarajoituksesta. Lakiesitykseen ei ole sisällytetty mahdollisuutta poiketa kolmen kuukauden aikarajasta lapsen edun vuoksi. Poikkeamismahdollisuus on tiukempi kuin UlkL 39.1 §:n toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen, josta voidaan poiketa myös jos lapsen etu sitä vaatii.¹¹⁷ Ratkaisu on ankara, sillä lakiesitys koskee yksin tulleiden kansainvälistä suojelua saavien lasten oikeutta perheeseen.

111 HaVM 11/2016 vp, s. 12.

112 HaVM 32/2018 vp.

113 Tuomioistuimien ei tarkemmin täsmennä mikä se tavoite on, jonka vastaisena se tässä pitää mahdollisuutta vedota oikeuteen ilman minkäänlaista ajallista rajoitetta.

114 C-550/16, kohta 61, kursiivi lisätty.

115 Ibid., kursiivi lisätty.

116 HE 273/2018, s. 43 ja HaVM 32/2018 vp, s. 9–10. Poikkeuksellisen painavaa syytä ei määritellä säädöstekstissä eikä hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunta arvosteli toimeentuloedellytyksen laajentamisen yhteydessä vastaavaa poikkeuksellisen painavan syyn käsitettä siitä, että sen merkitys jäi avoimeksi. Valiokunta korosti, että poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. PeVL 27/2016 vp, s. 4.

117 UlkL 39.1 §: ”Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytyksestä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.” Kursiivi lisätty.

Perheenyhdistämisdirektiivi edellyttää lapsen edun asianmukaista huomioon ottamista.¹¹⁸ A ja S -ratkaisussa EUT viittaa suoraan POK 24 artiklan 2 kohtaan, joka vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden. EUT toteaa, että ”lapsen etu on jäsenvaltioille tosiasiallisesti ensisijainen seikka, kun ne soveltavat näitä direktiivejä”.¹¹⁹ Unionin tuomioistuimen ottaessa suoraan kantaa lapsen edun merkitykseen perheenyhdistämisessä voidaan lapsen edun ensisijaisuuden täydellistä puuttumista hallituksen esityksestä ja säädöstekstistä pitää jopa EU-oikeuden vastaisena.

Kolmen kuukauden sääntöön on hallituksen esityksessä liitetty tiedonantovelvollisuus. Sen mukaan ”tieto edellytyksestä hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa olisi annettava momentin soveltamisalaan kuuluville henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä”.¹²⁰ Nykyistä perheenyhdistämisen hallinnollista prosessia on arvosteltu vaikeaselkoiseksi, monimutkaiseksi ja hakijalle kalliiksi. Hiitolan mukaan ”edes monet pakolaisaseman saaneet ihmiset eivät saa perhettään Suomeen, sillä kukaan ei neuvo heitä monimutkaisten hakemusten aloittamisessa vaaditussa ajassa”.¹²¹ Hallituksen esityksessä esitetty tiedonantovelvollisuus merkitsee huomattavaa muutosta nykyiseen tiedoksiantotapaan.¹²² Hallintovaliokunnalle esitettyssä lausunnossaan Pakolaisneuvonta huomauttaa, että määräaikaa ja sen noudattamatta jättämisen oikeusvaikutuksien tiedoksi antamista ei ole turvattu asianmukaisesti.¹²³

6. SYRJINTÄ

Ulkomaalaislain uuden alaikäisyedellytyksen koskiessa yksin maahan tulevia lapsia hyvin eri tavoin riippuen heidän oleskeluluvastaan, on yksin maahan tulevien lasten asettamista eri asemaan perheenyhdistämisen suhteen tärkeää tarkastella yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon näkökulmasta.¹²⁴ Suomeen yksin tuleville lapsille myönnetään pääsääntöisesti

turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Viime vuosina yksin tuleville lapsille on myönnetty eniten oleskelulupia yksilöllisestä inhimillisestä syystä (yli puolet myönnteistä oleskeluluvista) ja seuraavaksi eniten toissijaista suojelua. Vähiten lapsille on myönnetty turvapaikkoja: esimerkiksi vuonna 2016 ja 2017 yksin tuleville lapsille annettiin lähes yhtä usein kielteinen turvapaikkapäätös kuin turvapaikka.¹²⁵ Lapset tulevat Suomeen lupaperusteesta riippumatta samoilta konfliktialueilta, joissa tilanne voi muuttua nopeastikin. Esimerkiksi vuonna 2015, jolloin Suomeen tuli tuhansia lapsia yksin, tulivat lapset useimmiten Afganistanista, Irakista, Somaliasta ja Syyriasta.¹²⁶ Maat kuuluvat maailman viiteen vaarallisimpaan maahan *Global Peace Indexin* mukaan.¹²⁷

Sisäministeriö perusteli hallituksen esityksen rajausta kansainvälistä suojelua saaviin lapsiin sillä, että kansainvälisen suojeluaseman saaneilla henkilöillä ”ei vainon tai muun vakavan haitan vaaran takia ole mahdollisuutta palata kotimaahansa ja näin ollen elää siellä perheenjäsentensä kanssa”.¹²⁸ Käänteisesti tämä tarkoittaa sitä, että yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneella lapsella olisi mahdollisuus palata kotimaahansa ja elää siellä perheenjäsentensä kanssa. Väite on ristiriidassa yksilöllisen inhimillisen syyn myöntämisedellytysten ja soveltamiskäytännön kanssa, eikä siksi toimi perusteena rajata yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneen lapsen perheenyhdistämistä.

Oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnetään, jos katsotaan, että palaaminen kotimaahan olisi henkilölle kohtuutonta. Oleskelulupa lasketaan täydentäväksi suojeluksi.¹²⁹ Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan UIKL 52 §:n säännös koskee ”usein turvapaikanhakijaa, jolle ei myönnettäisi oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta kuitenkin inhimillisesti ajatellen ei voitaisi edellyttää hänen palaavan kotimaahansa”.¹³⁰ Erityisesti yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, joka ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jonka vanhemmat ovat kuolleet tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa, voidaan hallituksen esityksen mukaan

118 Perheenyhdistämisdirektiivi 5 artiklan 5 kohta.

119 C-550/16, kohta 58.

120 HE 273/2018 vp, s. 36.

121 Helsingin Sanomien (HS) artikkeli: ”Järjestö syyttää Migriä: Alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnetään ”minilupia”, jotta heidät voitaisiin myöhemmin karkottaa”, 10.8.2017. www.hs.fi -> kotimaa, vierailupäivä 9.12.2018.

122 Maahanmuuttovirasto antaa nykyään päätökset tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, luovuttamalla päätöksen hakijalle Maahanmuuttovirastossa, jolloin päätöstä ei tulkata hakijalle. Mikäli myönteinen päätös tulee hallinto-oikeudesta, se lähetetään tiedoksi asiamiehelle. Mikäli asiamies ei ilmoiteta päätöksestä hakijalle, menettää hakija oikeuden perheenyhdistämiseen määräajan umpeuduttua. Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että ”hakijoiden tavoittaminen tiedoksi antoa varten voi olla vaikeaa ja osa tiedoksiannoista jää tekemättä, jolloin ne siirtyvät yleistiedoksiantoon”. Maahanmuuttovirasto 2018b, s. 40–41.

123 Pakolaisneuvonnan lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 22.1.2019. HE 273/2018 vp HaV 29.01.2019 Pakolaisneuvonta ry Asiantuntijalausunto

124 Syrjinnän kieltä sisältävä kansainvälisiin sopimuksiin, kuten YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) 26 artiklaan, POK 21 artiklaan sekä EIS 14 artiklaan ja EIS:n kahdenteentoista lisäpöytäkirjaan. Suomessa PL 6.2 § sisältää laajan syrjintäkiellon.

125 Vuonna 2016 myönnteisiä oleskelulupapäätöksiä yksin maahan tulleille lapsille tehtiin 1515. Näistä 196 oli turvapaikkapäätöksiä, 434 toissijaisen suojelun perusteella tehtyjä päätöksiä, 2 sittemmin laista poistetulla humanitaarisella perusteella tehtyjä päätöksiä ja valtaosa, 883, muulla perusteella, eli käytännössä yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella tehtyjä päätöksiä. Kielteisiä päätöksiä yksin tulleille lapsille tehtiin 141. Vuonna 2017 myönnteisiä lupapäätöksiä oli 187: pakolaisaseman sai 32 yksin maahan tullutta lasta, 85 sai oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, ja 70 muulla perusteella. Kielteisen päätöksen sai 21 lasta. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu: päätökset/kansainvälinen suojelu/turvapaikkahakemukset/yksintullut alaikäinen/2017. 11.2018–30.9.2018 tehdyt päätökset: 78 myönnteistä, joista 21 turvapaikkaa, 41 toissijaista suojelua ja 16 muuta oleskelulupa, 1 kielteinen, 11 rauennut ja 3 jätetty tutkimatta. Tieto vuoden 2018 oleskelulupapäätöksistä on Maahanmuuttoviraston esittämä Kuka päättää, mikä on lapsen etu? -seminaarissa 24.10.2018.

126 Valtaosa lapsista oli Afganistanin (1911) ja Irakin kansalaisia (692), Somalian kansalaisia oli 251, Syyrian 40. Muita kansallisuuksia oli Iran (36), Bangladesh, (26), Marokko (18) ja tuntematon (15). Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu/hakemukset/kansainvälinen suojelu/ turvapaikkahakemukset/yksintullut alaikäinen/2015.

127 Global peace index 2018.

128 Sisäministeriö 2018b.

129 Ecre 2009, s. 34.

130 HE 28/2003 vp, s. 151.

myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä.¹³¹ KHO on vahvistanut edellytykset lapsen palauttamiselle hänen kotimaahansa useissa ratkaisuisaan. Ratkaisujen mukaan lapsi voidaan palauttaa vain yhteistyössä hänen kotimaassaan olevien vanhempiensa kanssa niin, että palautusolosuhteiden asianmukaisuudesta on varmistuttu.¹³² Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtajan mukaan ”jos palautusolosuhteista ei pystytä varmistumaan, alaikäinen saa ulkomaalaislain 52 pykälän perusteella yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan.”¹³³

Ristiriita sisäministeriön perusteluiden ja yksilöllisen inhimillisen syyn myöntämiskäytännön välillä on tärkeä selvittää, nyt kun yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneet yksin tulleet lapset jäävät EUT:n turvaaman perheenyhdistämisoikeuden säilyttämisen ulkopuolelle ulkomaalaislain muutoksen myötä. Sillä, voiko lapsi palata kotimaahansa viettämään perhe-elämää vai ei, on lisäksi erityistä merkitystä arvioitaessa, rikkooko perheenyhdistämisoikeuden epääminen tältä lapsiryhmältä syrjinnän kieltoa.

Palander on kirjoittanut syrjinnän kiellosta perheenyhdistämisen edellytysten osalta; aivan viime aikoina EIT on alkanut nähdä oleskelulupaperusteen EIS:n 14 artiklan mukaisena *muuna asemana*¹³⁴, jonka myötä eri lupaperusteiden välistä erilaista kohtelua voidaan tarkastella syrjinnän näkökulmasta.¹³⁵ Palander luettelee EIT:n soveltamiskäytännöstä johdettavia keskenään verrattavia ryhmiä ja toteaa, että ryhmien ”pakolainen – muu kansainvälinen suojelustatus” vertaaminen toisiinsa on toistaiseksi kysymysmerkki.¹³⁶ Palanderin mukaan ”EIT on valmis arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista perheenyhdistämislainsäädännössä ja se on antanut langettavia tuomioita erityisesti syrjintäkieltoa soveltamalla.”¹³⁷ Tämä kansainvälisen oikeuden kehitys tekee *A ja S* -ratkaisusta seuraavasta oikeustilasta Euroopassa ajankohtaisen syrjintää koskevan kansainvälisoikeudellisen kysymyksen. Yksin maahan tulevien lasten perheenyhdistämisoikeuden syrjintään liittyvä ulottuvuus liittyy juuri oleskelulupaan perustuvaan erilaiseen kohteluun ja sen oikeuttamiseen.

EIT:n *Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta* -tapauksen mukaan ”statusryhmien välinen erilainen kohtelu voi olla syrjintää, jos ryhmät ovat verrattain samanlaisessa tilanteessa ja jos erilainen

kohtelu ei ole objektiivisesti ja järkevästi perusteltua.”¹³⁸ Tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut myöntänyt asuntoa vanhemmalle hänen lapsensa oleskelulupastatuksen takia. EIT vahvisti ratkaisussaan, että oleskelulupaperuste voi olla EIS:n 14 artiklan mukainen *muu asema*, vaikkakaan se ei pitänyt tapauksen erilaista kohtelua syrjintänä.¹³⁹

Tapauksessa *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta* oli kyse EIS 8 artiklan oikeudesta perhe-elämään ja EIS 14 artiklan syrjintäkiellosta. Tapauksessa pariskunta oli mennyt naimisiin sen jälkeen, kun toinen heistä oli saanut turvapaikan. He saivat kielteisen päätöksen perheenyhdistämiseen. EIT vertasi pakolaisten perheenyhdistämisoikeutta työntekijöiden ja opiskelijoiden oikeuteen saada perhe luokseen. Lisäksi tuomioistuimien vertasi ns. vanhoja ja uusia perheitä keskenään, ja pohti sitä, saako perheen perustamisen ajankohta vaikuttaa perheenyhdistämisoikeuteen. EIT:n oli ratkaistava, oliko erilainen kohtelu perheenyhdistämisasiassa näiden ryhmien välillä oikeutettua. Tuomioistuimien kysyi ensin, ovatko tapauksen ryhmät toisiinsa rinnastuvia ryhmiä, joita on kohdeltava yhdenvertaisesti. Tuomioistuimien näki eri ryhmät, kuten pakolaiset, opiskelijat ja työntekijät ja toisaalta eri aikaan naimisiin menneet parit toisiinsa rinnastuvina. Ratkaisun mukaan EIS 8 artikla ei takaa perheille oikeutta valita asuinvaltiotaan, mutta jos sopijavaltio kuitenkin sallii joidenkin maahanmuuttajakategorioiden perheenyhdistämisen, se ei saa rikkoo EIS 14 artiklan syrjintäkieltoa.¹⁴⁰ Jotta erilainen kohtelu ei olisi syrjintää, sopijavaltion on annettava hyväksyttävä syy kohtelulle. Tapauksessa *Hode ja Abdi* tällaista syytä ei ollut.

Ryhmien rinnastumisen jälkeen selvittäväksi tulee erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä.¹⁴¹ EIT edellyttää, että erilaiselle kohtelulle on annettava hyväksyttävä syy.¹⁴² EIT totesi *Bah*-tapauksessa, että hyväksyttävyyteen vaikuttaa se, onko henkilöllä ollut mahdollisuutta tehdä *valintaa* tilanteessa.¹⁴³ EUT viittasi *A ja S* -tuomiossaan direktiivin pakolaisille suomaan erityiseen suojaan.¹⁴⁴ Olisiko pakolaisaseman erityinen luonne kansainvälisen oikeuden turvaamana asemana hyväksyttävä syy, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun? Tapauksessa *Bah* EIT kiinnitti huomiota pakolaisaseman ja muun oleskelulupaperusteen eroon siltä osin, että pakolaisaseman saanut ei voinut palata kotimaahansa.¹⁴⁵ Yksin tulleiden lasten osalta on vaikea nähdä, että pakolaisaseman korostettu suoja oikeuttaisi suoraan lasten erilaisen kohtelun perhe-elämän oikeuden turvaamisen suhteen, sillä yksin maahan tulleilla lapsilla on harvoin mahdollisuuksia päästä nauttimaan perhe-elämän suojasta muuten kuin perheenyhdistämisen kautta. Tällöin kyseessä ei ole aito valintatilanne.

131 Hallituksen esityksessä viitataan tässä kohtaa LOS 3 artiklan lapsen edun ensisijaisuuteen. Ibid., s. 152.

132 KHO 2017:172, KHO 2017:173 ja KHO 2018:138.

133 HS 10.8.2017.

134 EIS 14 artiklassa on lueteltu erikseen mainittujen kiellettyjen syrjintäperusteiden, kuten sukupuolen, ihonvärin tai kansalliseen vähemmistöön kuulumisen lisäksi muu asema. EIT täsmentää oikeuskäytännössään, mitä ominaisuuksia voidaan pitää muuna asemana, jonka perusteella syrjintä on kiellettyä.

135 Palander 2018, s. 404.

136 Ibid. s. 404–405.

137 Palander 2018, s. 406.

138 Ibid., s. 404.

139 *Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 46.

140 *Hode ja Abdi*, kohta 43.

141 Erilaisesta kohtelusta ja syrjinnän kiellosta ks. Ojanen – Scheinin 2011, s. 238–260.

142 Palander 2018, s. 402. Ks. myös Boeles et al. 2014, s. 19–21.

143 *Bah v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 45 ja 47.

144 C-550/16, kohta 44.

145 *Bah*, kohta 47.

Babicka vertaa ratkaisun *A ja S* jälkeistä oikeustilaa EUT:n ratkaisuun *Alo ja Osso*.¹⁴⁶ Tapauksessa määritelmädirektiivin liikkumisvapautta koskeva artikla 33 ei sallinut erilaista kohtelua pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun välillä. EUT johti erilaisen kohtelun kiellon unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteesta.¹⁴⁷ EUT:n mukaan kansallinen lainsäädäntö, joka erotteli toissijaisen suojeluaseman ja pakolaisaseman saaneet, oli hyväksyttävää vain, jos nämä ryhmät eivät objektiivisesti ottaen olleet verrannollisessa tilanteessa suhteessa lainsäädännön tavoitteeseen.¹⁴⁸ Babickan mukaan sama johtopäätös koskee sekä pakolaisasemaan että toissijaiseen suojeluun soveltuva määritelmädirektiivin 23 artiklaa, joka koskee perheen yhtenäisyyden säilyttämisen velvoitetta. Määritelmädirektiivin 23 artiklan soveltamisen kautta EU-oikeuden perusoikeuskirjan artiklat aktivoituvat.¹⁴⁹ Babicka tulkitsee oikeuskysymystä niin, että yksin maahan tulleita lapsia, jotka saavat oleskeluluvan pakolaissopimuksen mukaan, ja lapsia, jotka saavat toissijaista suojelua, tulisi kohdella samalla tavoin, sillä artikla 23 ei nimenomaisesti salli erilaista kohtelua lasten välillä.¹⁵⁰

Suuri osa Suomeen yksin tulevista lapsista saa oleskeluluvan muun kuin kansainvälisen suojelun (pakolaisasema, toissijainen suojelu) perusteella, yleensä UlkL 52 §:n yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Ulkomaalaislain muutoksen jälkeen nämä lapset eivät jatkossa säilytä perheenyhdistämisoikeuttaan täyttäessään 18 vuotta, kuten kansainvälistä suojelua saavat lapset.

Tällöin on pohdittava, miten lasten erilainen kohtelu suhtautuu Suomen perustuslain (731/1999, PL) yhdenvertaisuutta, lasten asemaa ja kansainvälisiä sitoumuksia koskeviin lainkohtiin.¹⁵¹ Yksin maahan tulevat lapset ovat siinä määrin samassa tilanteessa, että erilainen kohtelu perustuslain näkökulmasta vaatisi hyväksyttävää perustetta, josta täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettäisiin laissa.¹⁵² Nyt ulkomaalaislain muutoksen myötä itse laissa säätämisen vaatimus täytyy. Silti ratkaisu ei saa olla Suomen kansainvälisten velvoitteiden, kuten EIS:n ja LOS:n, tai EU-oikeuden vastainen. Nykyinen UlkL:n 38.1 §:n alaikäisyysedellytys koskee ulkomaalaislain muutoksen myötä muita kuin kansainvälisen suojelun perusteella

oleskeluluvan saaneita lapsia. UlkL 38. §:n alaikäisyysedellytyksen peruste on kirjattu hallituksen esitykseen ulkomaalaislaista, jolla perheenkokoajan alaikäisyyden edellytystä kiristettiin vuonna 2010. Tiukennusta perustellaan hallituksen esityksessä *maahanmuuton kontrollilla*.¹⁵³ Hallituksen esityksessä mainittu tarkoitus *vähentää ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijoiden määrää* ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämä erilaisen kohtelun oikeuttava hyväksyttävä peruste.¹⁵⁴

27.2.19 hyväksytyssä ulkomaalaislain muutoksessa UlkL 38 §:n alaikäisyysedellytyksen oikeudelliset perusteet jakautuvat kahtia: yksilöllisen inhimillisen syyn osalta peruste on HE:stä löytyvä ilman huoltajia tulevien turvapaikanhakijoiden määrän vähentäminen, kansainvälisen suojelun osalta se on EU-oikeuden ensisijaisuus ja sen kautta *A ja S* -tuomiossa julkilausutut direktiivin tavoitteet, kuten lapsen edun ensisijaisuus ja perheenyhdistämisen edistäminen. Alaikäisyysedellytyksen oikeudellisten perusteiden jyrkkää kahtiajakoa ei voi pitää yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisena.

Koska toissijainen suojelu sisällytettiin ulkomaalaislain muutokseen, vältettiin ilmeisin syrjintäkysymys kahden kansainväliseen suojeluun kuuluvan oleskeluluvan välillä. Tällöin syrjintäkysymys olisi ollut vielä selvempi kuin yksilöllisen inhimillisen syyn ja kansainvälisen suojelun välillä, sillä pakolaisasema ja toissijainen suojelu ovat kansainvälisen suojelun muotoina hyvin lähellä toisiaan. Mikäli toissijainen suojelu olisi jätetty lakiesityksessä perheenyhdistämisoikeuden ulkopuolelle, olisi myös EUT:lta voitu pyytää ennakkoratkaisupyyntöä syrjinnästä, lasten oikeuksista ja perhe-elämän suojasta, kysymällä esimerkiksi määritelmädirektiivin 23 artiklan tulkinnasta. *A ja S* -ratkaisun turvaama perheenyhdistämisoikeuden säilyminen saattaa lakimuutoksen ratkaisusta huolimatta jäädä toissijaista suojelua saavien lasten näkökulmasta heikoksi tai jopa näennäiseksi oikeudeksi: 18 vuotta oleskelulupaprosessin aikana täyttäneet toissijaista suojelua saavat lapset eivät luultavasti joka tapauksessa voi hyödyntää heille suotua perheenyhdistämisoikeutta toimeentuloedellytyksen vuoksi.¹⁵⁵

Vaikka valtioiden on katsottu suvereniteettinsa perusteella saavan pitkälti määrätä maahanmuutosta, ovat lapset kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaan erityisen suojan tarpeessa: mm. lapsen edun ensisijaisuus turvaa lapsen oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Lapsen edun ensisijaisuus tasapainottaa sitä, että ulkomaalaisyhteisö on pitkälti aikuisten oikeutta. Esimerkiksi pakolaissopimus antaa turvaa erityisesti aikuisten kokemaa poliittista

146 Babicka 2018.

147 Tuomio 1.3.2016, *Alo ja Osso*, yhdistetyt asiat C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, kohta 32.

148 Ibid., kohta 54 ja 61. Ks. myös Ecre 2016, s. 15.

149 POK 51.1 artikla. Ks. myös Babicka 2018. Tälle kannalle päädyttiin myös eduskunnan hyväksymässä hallituksen esityksessä.

150 Babicka 2018.

151 PL 6.1 §:n perusteella "ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä". PL 6.2 §:n mukaan "[k]etään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella". PL 6.3 § koskee lapsia: "Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti." Kaikki erilainen kohtelu ei ole syrjintää, vaan syrjintää on erilainen kohtelu, jolla ei ole perusoikeusjärjestelmän ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta hyväksyttävää perustetta. Ks. Ojanen – Scheinin 2011, s. 249.

152 PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

153 "Ehdotuksen tarkoituksena on vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakumaana sekä erityisesti ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijoiden määrää." HE 240/2009 vp, s. 27, myös s. 24, 31, 26–27.

154 Ibid.

155 Tilanteeseen saattaa olla tulossa muutos. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoi 21.2.19 kannanottoehdotuksen, jossa esitetään, että eduskunta edellyttää valtioneuvoston laativan tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä. TyVM 14/2018 vp.

vainoa vastaan. Tämä tulee huomioida, kun valtion sopimusvastuuta arvioitaessa tehdään valtion edun ja lapsen oikeuksien välistä intressipunnintaa. Yksin maahan tulleiden lasten tarvitsema valtiollinen suoja on myös erilaista kuin aikuisten. Lapsi tarvitsee suojaa paitsi henkilökohtaisen vainon ja konfliktialueen erittelemättömän väkivallan tason takia myös ikänsä ja asemansa puolesta: siksi, että hän on yksin maahan tullut lapsi.

On toivottavaa, että yksin tulevien lasten syrjintää koskevaan perheenyhdistämiskysymykseen haetaan selvyyttä oikeusteitse kansainvälisistä tuomioistuimista. Esimerkiksi alaikäisenä maahan tullut, oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä saanut lapsi, joka menettää perheenyhdistämisoikeuden täytettyään 18 vuotta, voisi valittaa asiassaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Hän voisi vedota EIS:n artikloihin 8 ja 14, ja pyytää tuomioistuinta ratkaisemaan, onko perheenyhdistämisoikeuden menettäminen oleskelulupaperusteen vuoksi syrjintää. EIT:n näkökulmasta tapaus olisi luultavasti *Bah*-tapauksen kriteerien mukainen: Perheenyhdistäminen liittyy kiinteästi 8 artiklan perhe-elämän suojaan, riippumatta siitä katsotaanko, että Suomi varsinaisesti rikkoo kyseistä artiklaa. Yksin maahan tulevat lapset ovat EIT:n *Bah*-tapauksessa edellyttämässä *verrattain samanlaisessa* ja näin keskenään verrattavassa tilanteessa. EIT voi joutua ratkaisemaan, oikeuttaako pakolaisasemaan liittyvä erityinen suoja esimerkiksi sen, että kahdesta Afganistanista tulleesta lapsesta, joista toiselle on myönnetty turvapaikka ja toiselle oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, vain toinen saa perheen luokseen.¹⁵⁶

EIT joutuisi tällöin ratkaisemaan, onko Suomen ulkomaalaislain 38.1 §:stä johtuva lasten erilainen kohtelu EIS:n salliman harkintamarginaalin mukainen, vai onko lasten erilainen kohtelu syrjintää. Tapauksessa *Bah* EIT korostaa *valinnan* merkitystä. Kun kyseessä on ominaisuus, jota ei voi valita, kuten kansalaisuus tai sukupuoli, on valtion harkintamarginaali kapeampi. *Bahin* kaltaisessa tapauksessa, jossa kyseessä oli kansainvälistä suojelua vaille jäänyt maahanmuuttaja lapsineen, EIT katsoi, että oli äidin valinta ottaa lapsi luokseen, ja näin valtion harkintamarginaali oli laajempi.¹⁵⁷

Hode ja Abdi -tapauksen argumentti, jossa EIT kehottaa sopimusvaltioita turvaamaan tietyille ryhmille sallimansa oikeudet muillekin verrattain samanlaisessa asemassa oleville ryhmille, ei

156 On oletettavaa, että useat jäsenvaltiot muuttavat lainsäädäntöään *A ja S* -ratkaisun johdosta niin, että perheenyhdistämisoikeuden säilyttäminen turvataan vain pakolaisaseman saaneille lapsille. Tällöin EIT voi myös joutua pohtimaan, syrjintäänkö toissijaista suojelua saavaa lasta, joka menettää perheenyhdistämisoikeuden täyttäessään 18 vuotta oleskelulupaprosessien aikana. Tässä syrjintäkysymys on vieläkin selkeämpi kuin esimerkissäni, sillä toissijainen suojeleminen ja pakolaisasema ovat kansainvälisen suojelun muotoina niin lähellä toisiaan.

157 Moni vanhempi saattaisi olla EIT:n kanssa eri mieltä siitä, onko oman 13-vuotiaan lapsen saaminen seitsemän vuoden odotuksen jälkeen luokseen tai jättäminen toiseen maahan todellinen valintatilanne vai ei. EIS:n harkintamarginaalista, ks. ks. Pellonpää et al. 2012, passim.

puolestaan täysin sovi yhteen tähän *A ja S* -ratkaisusta seuraavaan yhdenvertaisuusongelmaan. Alaikäisinä maahan tulleet lapset rinnastuvat toisiinsa ryhminä, mutta ainakaan pakolaisaseman saaneiden lasten osalta Suomi ei vapaaehtoisesti ole parantamassa yksin maahan tulevien lasten perheenyhdistämisoikeutta, vaan muutos johtuu eurooppaoikeuden ensisijaisuudesta. EIT:n mahdollinen kehoitus syrjimättömyyteen tulisi periaatteessa viedä Euroopan unionille saakka, sillä yksin maahan tulevien lasten erilainen oikeus perheenyhdistämiseen on peräisin Euroopan unionin tekemistä lainsäädäntöratkaisista, kuten perheenyhdistämisdirektiivistä, jossa pakolaisaseman saaneita turvapaikanhakijoita on päätetty perheenyhdistämisen osalta kohdella suotuisemmin. EU:n velvoittaminen ei tietysti ole mahdollista, sillä EU ei ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi Suomi on sitoutunut EIT:n sopimusvaltioon noudattamaan EIS:n velvoitteita, eikä voi yksiselitteisesti väistää vastuutaan asiassa viittamalla Brysseliin.¹⁵⁸

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeus perhe-elämään, lapsen edun ensisijaisuus ja yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen lapsen oleskeluluvan ei tule ratkaista hänen oikeuttaan saada perheensä luokseen. On vaikea oikeuttaa sitä, että kansainvälistä suojelua saavat lapset saisivat paremman suojan hallinnon hitautta vastaan kuin lapset, jotka saavat oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Pakolaisaseman saaneet lapset ja toissijaista suojelua saavat lapset saavat molemmat kansainvälistä suojelua, eivätkä voi palata kotimaihinsa perheidensä luokse nauttimaan perhe-elämän suojasta. Myös yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneet lapset tulevat valtaosin samoista konfliktimaista Suomeen kuin kansainvälistä suojelua saavat, eikä heillä ole todellista mahdollisuutta palata perheensä luo.

Yksin maahan tulevan lapsen perheenyhdistämisessä on kyse lapsen edun ja valtion edun välisestä punninnasta. *A ja S* -ratkaisussa vaaka lapsen oikeuksien ja hallinnon edun välillä kallistuu lapsen oikeuksien puolelle. EUT:n argumentointi on sisällöllistä, ja sen tärkeimmät perustelut soveltuvat kaikkiin yksin maahan tuleviin lapsiin. Lapsen edun ensisijainen huomioiminen kaventaa myös EIS:n mukaista valtion harkintamarginaalia. Näin tekee lisäksi se, että yksin konfliktialueelta maahan tulevalla lapsella ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia tehdä valintoja perhe-elämästään.

Eurooppaoikeuden näkökulmasta yksin maahan tulevien lasten erilainen kohtelu oleskelulupaperusteesta riippuen jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa, joka on vastoin EUT:n ratkaisun tarkoitusta. *A ja S* -ratkaisun suojan ulottaminen koskemaan kaikkia yksin

158 EIT:n ja EUT:n kimurantista suhteesta sekä EU:n jäsenvaltioiden ja EIS:n sopimusvaltioiden välisestä vastuusuhteesta ks. Fabbrini – Larik 2016.

maahan tulevia lapsia estäisi jäsenvaltion mahdollisuuden kiertää EUT:n pyrkimyksen suojata juuri 18 vuotta täyttäneitä nuoria turvapaikanhakijoita. EUT halusi tuomioissa *A ja S* rajata jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kiertää direktiivin turvaamaa perheenyhdistämisoikeutta. Ei ole tarkoituksenmukaista, että tämä mahdollisuus siirtyy nyt kysymykseksi siitä, minkälaisia oleskelulupia yksin maahan tuleville lapsille myönnetään. Nykyisellään kuitenkin unionin lainsäädäntö mahdollistaa myös tämän tulkinnan. Euroopan pirstaloitunut sääntely yksin maahan tulevien lasten perheenyhdistämisestä johtaa tilanteeseen, jossa lapsen oikeus perheeseensä riippuu paitsi oleskeluluvasta myös siitä, missä jäsenvaltiossa hän on.

Vaikka *A ja S* -ratkaisun edellyttämät muutokset parantavat yksin maahan tulevien lasten oikeutta perheenyhdistämiseen ja perhe-elämän suojaan, toteutuu suoja hallinnon hitautta vastaan 27.2.19 hyväksytyin ulkomaalaislain muutoksen myötä muodollisestikin vain osalle yksin maahan tulevista lapsista. Käytännössä toimeentuloedellytys voi tehdä oikeuden toissijaista suojelua saaville lapsille tyhjäksi. Kolmen kuukauden tiukan aikarajan takia myös pakolaisaseman saaneet lapset voivat menettää oikeuden saada vanhempansa luokseen.

Perheenyhdistämistä koskevat säännökset tekevät yksin maahan tulevan lapsen oikeuden perhe-elämään lapsen näkökulmasta lähes mahdottomaksi. Vaikka perheenyhdistämisen sallimisen tulisi EUT:n mukaan olla pääsääntö, on vanhempansa Suomeen saanut yksin tullut lapsi harvinainen poikkeus. Kaikkien yksin maahan tulevien lasten perheenyhdistämisen tehokas ja tosiasiallinen mahdollistaminen on eniten sopusoinnussa perusoikeuksien, kansainvälisen oikeuden ja unionioikeuden kanssa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aer, Janne: Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki, Alma Talent Oy 2016. (Aer 2016)

Boeles, Pieter – den Heijer, Maarten – Lodder, Gerrie – Wouters, Kees: European Migration Law. 2nd edition. Cambridge, Intersentia 2014. (Boeles et al. 2014)

Fabbrini, Federico – Larik, Joris: The Past, Present and Future of the Relation between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. Yearbook of European Law (2016), s. 1–35. (Fabbrini – Larik 2016)

Hakalehto, Suviaanna – Savela, Katariina: Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Helsinki, Alma Talent Oy 2018. (Hakalehto – Savela 2018), s. 407-448.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki, WSOYpro 2011. (Hallberg 2011)

Heikkilä, Satu – Hirvelä, Päivi: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Toinen, uudistettu painos. Helsinki, Alma Talent Oy 2017. (Heikkilä – Hirvelä 2017)

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan 2011. E-kirja. Yleisen oikeustieteen julkaisu 17. Helsinki, 2011. (Hirvonen 2011)

Lodder, Gerrie: Movement and residence rights of third-country nationals. Teoksessa Boeles, Pieter – den Heijer, Maarten – Lodder, Gerrie – Wouters, Kees: European Migration Law. 2nd edition. Cambridge, Intersentia 2014, s. 127-198. (Lodder 2014)

Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Sisäministeriön julkaisu 2/2015. (Sisäministeriön julkaisu 2015)

Madsen, Mikael Rask – Olsen Henrik Palmer – Šadl, Urška: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation, European Law Journal, Vol. 23, No. 1– 2, August 2017, s. 140–150. (Madsen et al. 2017)

Miettinen, Anneli – Paavola, Juho-Matti – Rotkirch, Anna – Säävälä, Minna – Vainio, Arttu: Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016. Valtioneuvoston kanslia 2016. (Miettinen et al. 2016)

Nykänen, Eeva: Luvallista, luvatonta ja jotain siltä väliltä -- ulkomaalaislaki ja turvapaikanhakijataustaisten maahanmuuttajien jäsenyys. Oikeus 2008 (37); 3, s. 345–364. (Nykänen 2008)

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki, WSOYpro 2011, s. 227–279. (Ojanen – Scheinin 2011)

Palander, Jaana: Perheenyhdistäminen ja perhe-elämän suoja. Teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana (toim.): Ulkomaalaisoikeus. Helsinki, Alma Talent Oy 2018, s. 357–406. (Palander 2018)

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki, Talentum 2012. (Pellonpää et al. 2012)

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Helsinki, Talentum Pro 2016. (Raitio 2016)

Saarikkomäki, E. – Oljakka, N. – Vanto, J. – Pirjatanniemi, E. – Lavapuro, J. – Alvesalo Kuusi, A:

Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017, Pilottitutkimus 18–34 vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä.

Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. (Saarikkomäki et al. 2018)

Sormunen, Milka: Ulkomaalaislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lakimies 3–4/2017, s. 387–408. (Sormunen 2017)

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoitettaessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita Publishing Oy 2016, s. 223–245. (Talus – Penttinen 2016)

Thronson, David B.: Kids Will Be Kids - Reconsidering Conceptions of Children's Rights Underlying Immigration Law. 63 Ohio St. Law Journal 979 2002, s. 979–1016. (Thronson 2002)

Yksintulleet – näkökulmia ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten asemasta Suomessa, European Migration Network 2009. (Yksintulleet 2009)

Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen (perheenyhdistämisdirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu määritelmädirektiivi).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto 2012/C 326/01, 26.10.2012.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä

(uudelleenlaadittu menettelydirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (vastaanottodirektiivi).

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, 3.4.2014.

Kansainvälinen oikeus

YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus), Sops 77/1968.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (1966) (KP-sopimus), SopS 7/1976.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla (Euroopan ihmisoikeussopimus) 63/1999, SopS 18- 19/1990.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (lapsen oikeuksien sopimus), SopS 59s/1991.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, CRC/C/GC/14.

YK:n lapsen oikeuksien komitean ja siirtotyöläisten oikeuksia käsittelevän komitean yhteinen yleiskommentti Joint general comment No. 3(2017) of the Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CRC/C/GC/22.

Kansalliset virallislähteet ja lausunnot

Amnestyn lausunto. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. 23.10.2018.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 11/21016 vp HE 43/2016 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp HE 273/2018 vp

HE 28/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 240/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 273/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 273/2018 vp HaV 29.01.2019 Pakolaisneuvonta ry Asiantuntijalausunto

Pöytäkirja PTK 166/2018 vp

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 5.10.2018.

Maahanmuuttoviraston ohje. Oleskelulupa perhesiteen perusteella. MIG/2012/161.

Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja –menettelyyn liittyen, 13.6.2018. (Maahanmuuttovirasto 2018b)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. 23.10.2018.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 1994 vp – PeVM 25–HE 309/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Valiokunnan lausunto PeVL27 2016 vp HE 43/2016 vp.

Suomen punaisen ristin lausunto 23.10.2018. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Sisäministeriön lausuntopyyntö SM1830541.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp – K 6/2018 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. 23.10.2018.

Oikeustapaukset

EIT *Airey v. Irlanti*, 6289/73, 9.10.1979.

EIT *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 9214/80; 9473/81; 9474/81, 28.5.1985.

EIT *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 22341/09, 6.11.2012.

EIT *Jansen v. Norja*, 2822/16, 6.9.2018.

EUT, tuomio 18.1.1984, *Ekro*, C-327/82, EU:C:1984:11

EUT, tuomio 27.6.2006, *parlamentti v neuvosto*, C-540/03, EU:C:2006:429

EUT, tuomio 4.3.2010, *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117

EUT, Tuomio 1.3.2016, *Alo ja Osso*, yhdistetyt asiat C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127

EUT, Tuomio 18.5.2017, *Mossa Ouhrami*, C-255/16, EU:C:2017:398

EUT, Tuomio 12.4.2018, *A ja S vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, EU:C:2018:248

EUT, Tuomio 7.11.2018, *K ja B v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, EU:C:2018:877

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapauksessa C-550/16, Yves Bot 26.10.2017.

KHO 2017:172

KHO 2017:173

KHO 2018:138.

Internetlähteet

Babicka, Karolina: CJEU Confirms That EU Law on Family Reunification Should Be Accessible and Effective for Unaccompanied Children, 25.4.2018 <http://opiniojuris.org/2018/04/25/cjeu-confirms-that-eu-law-on-family-reunification-should-be-accessible-and-effective-for-unaccompanied-children/>, vierailupäivä 7.5.18. (Babicka 2018)

Council of Europe – Commissioner for Human Rights: Realising the right to family reunification of Refugees in Europe. June 2017. <https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0>, vierailupäivä 4.1.19. (Council of Europe 2017)

ECRE/ELENA Complementary protection in Europe, July 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>, vierailupäivä 14.12.18. (Ecre 2009)

ECRE/ELENA Legal note on ageing out and family reunification. The right of unaccompanied children who 'age out' to family reunification in the light of international law and EU law. June 2018. <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/06/Legal-Note-4.pdf>, vierailupäivä 9.12.18. (Ecre 2018)

European council on refugees and exiles ECRE /European legal network for asylum ELENA, Information Note on Family Reunification for Beneficiaries of International Protection in Europe, 2016 s. 1–41. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Information-Note-on-Family-Reunification-for-Beneficiaries-of-International-Protection-in-Europe_June-2016.pdf, vierailupäivä 10.5.18. (Ecre 2016)

Eurostat EU:n tilastopalvelu: Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data, <http://ec.europa.eu/eurostat/>, vierailupäivä 10.5.18.

Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World, Institute for Economics & Peace, Sydney 6/2018 <http://visionofhumanity.org/reports>, vierailupäivä 21.10.18. (Global Peace Index 2018)

Groenendijk, Kees – Guild, Eslpeth: Children are entitled to Family Reunification with their Parents C-550/16 A & S Court of Justice of the European Union. <http://eumigrationlawblog.eu/children-are-entitled-to-family-reunification-with-their-parents-c-550-16-a-s-court-of-justice-of-the-european-union>, vierailupäivä 6.5.2018. (Groenendijk – Guild 2018)

Hiitola, Johanna: Kenellä on vastuu pakolaisten epäonnistuneista perheenyhdistämisistä?

Erityisesti alaikäiset yksin tulleet turvapaikanhakijanuoret ovat täysin riippuvaisia heitä auttavista ammattilaisista. HS 26.11.18. https://www.hs.fi/mielipide/art-2000005911274.html?fbclid=IwAR2UzphpCMCENwvAZ4xmcT7rLvqdEU9OUGC-ou3s2PcOj2_tN9KxXFOZi-c, vierailupäivä 23.12.2018. (HS 26.11. 2018)

Hiitola, Johanna – Repo, Hanna – Vuolajärvi, Niina – Tapaninen, Anna-Maria – Pellander, Saara – Sotkasiira, Tiina – Peltola, Marja – Katisko, Marja – Hirsjärvi, Irma – Fingerroos, Outi – Helén, Ilpo – Suoranta, Juha – Tiilikainen, Marja – Turtiainen, Kati, Creutz, Karin: Kenellä on oikeus perheeseen? 8.2.2016, <https://raster.fi/2016/02/08/kenella-on-oikeus-perheeseen/#more-406>, vierailupäivä 20.10.18. (Hiitola et. al. 2016)

Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu. <http://tilastot.migri.fi/>, vierailupäivät 10.5.18, 14.5.17, 14.10.18, 21.10.18 ja 14.3.2019.

Palander, Jaana: Polttopalloa ihmisoikeuksilla perheenyhdistämisissä? 23.5.2017, <https://glase.fi/polttopalloa-ihmisoikeuksilla-perheenyhdistamisissa/>, vierailupäivä 20.10.18. (Palander 2017)

Peers, Steve: Childhood's End? The Court of Justice upholds unaccompanied child refugees' right to family reunion, 13.4.2018. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/04/childhoods-end-court-of-justice-upholds.html>, vierailupäivä 9.12.18. (Peers 2018)

Punto, Ville: Kansainvälisen suojelun myöntämiseen liittyy monia tulkintakysymyksiä, muistuttaa Ville Punto, 15.11.2017. <https://pakolaisapu.fi/2017/11/15/blogi-kansainvalisen-suojelun-myontamiseen-liittyy-monia-tulkintakysymyksiä-muistuttaa-ville-punto/>, vierailupäivä 10.5.18. (Punto 2017)

Sisäministeriö, hankesivu: Uusintahakemuksia koskevien säännösten muuttaminen, SM018:00/2018 Säädösvalmistelu, <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu/-/hankesivu/hanke?tunnus=SM018%3A00%2F2018#lainvalmistelu>, vierailupäivä 14.10.18. (Sisäministeriö 2018a)

Sisäministeriö: Usein kysytyt kysymykset turvapaikanhakijoiden uusintahakemuksista <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset/ukk-uusintahakemuksista>, vierailupäivä 9.12.18. (Sisäministeriö 2018b)

Muut lähteet

Maahanmuuttoviraston vastaukset sähköpostitiedusteluun 27.4.2018, 9.5.2018 ja 24.10.2018.

Maahanmuuttoviraston alustus: Kuka päättää, mikä on lapsen etu? -seminaarissa, Helsingin yliopisto, Porthania. 24.10.2018.

Puhelinkeskustelu Pakolaisneuvonta ry:n vastaava lakimies Hanna Laarin kanssa 26.10.2018.